DAS ZITIER–, ZUTRITTS– UND REDERECHT DES ARTIKELS 43 GRUNDGESETZ

Inaugural–Dissertation
zur
Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte
bei dem
Fachbereich Rechtswissenschaft
der
Freien Universität Berlin

vorgelegt von
GERT SCHÖNFELD
Assessor in Köln

1973

1974

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546512_0046

DAS ZITIER–, ZUTRITTS– UND REDERECHT DES ARTIKELS 43 GRUNDGESETZ

Inaugural–Dissertation
zur
Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte
bei dem
Fachbereich Rechtswissenschaft
der
Freien Universität Berlin

vorgelegt von
GERT SCHÖNFELD
Assessor in Köln

1973

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erstgutachter: Professor Dr. jur. H. Quaritsch
Zweitgutachter: Professor Dr. jur. R. Scholz
Tag der mündlichen Prüfung: 16. Juli 1974

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	1
Hauptteil	
Abschnitt 1: Begriffliche Klärung	3
A. Artikel 43 Abs. 1 GG: Die Abgrenzung des Zitierrechts vom Interpellationsrecht	3
I. Begriff des Interpellationsrechts	4
II. Gewährleistung des Interpellationsrechts durch Art. 43 Abs. 1 GG	5
1. Keine Identität von Interpellations- und Zitierrecht	6
2. Das Interpellationsrecht als "Ausschöpfungsbefugnis" des Zitierrechts	7
3. Inhaber des Interpellationsrechts	7
4. Die Ausübung des Interpellationsrechts	8
5. Umfang des Interpellationsrechts	8
III. Die Kleine, Große und mündliche Anfrage (§§ 105, 110, 111 GOBT)	9
B. Artikel 43 Abs. 2 GG	10
Abschnitt 2: Historischer Ursprung und Entwicklung der Rechte des Artikel 43 GG	11
A. 1814 - 1848	11
I. Das Zutrittsrecht	11
1. Zu den Kammersitzungen (Plenum)	12
a) Zutrittsberechtigte	12
b) Das Zutrittsrecht als Teilnahmerecht	12
c) Geheime Sitzungen	13
d) Abstimmung	13
2. Zu Ausschußsitzungen	13
II. Das Rederecht	14
III. Das Zitierrecht	15
1. der Kammern	15
2. der Ausschüsse	16

Seite

IV. Historische Vorbilder 16
1. Die vorkonstitutionelle landständische Versammlung 17
2. Die Charte Constitutionelle vom Juni 1814 17
3. Die "deutsche Variante" 18

B. Das Zutritts- und Rederecht als "Motor" zur Entwicklung des parlamentarischen Regierungssystems 21
I. Frankreich und Belgien 21
II. Die deutschen Staaten 22
1. Der äußere Dualismus 22
2. Der innere Dualismus 23

C. 1848 - 1918 26
I. Das Zitierrecht 26
1. Die Entwicklung in Preußen 27
2. Die Entwicklung im Deutschen Reich 29
II. Das Zutrittsrecht 32
1. Die Zutrittsberechtigten 32
2. Zutritt auch zu den Ausschüssen? 34
III. Das Rederecht 35
1. Der Konflikt vom Mai 1863 im preußischen Abgeordnetenhaus 36
2. Der Konflikt vom Mai 1883 im Deutschen Reichstag 37
3. Tendenzen 38

D. Zwischenbilanz 19. Jahrhundert 39

E. Die Entwicklung der drei Rechte in der Weimarer Republik (1919 - 1933) 41
I. Das Zitierrecht 41
II. Das Zutrittsrecht 42
III. Das Rederecht 42

Seite

F. Die Normierung der drei Rechte in der Bundesrepublik (ab 1947) 46
I. Artikel 43 GG 46
II. Abweichende Regelungen in den Länderverfassungen 48
1. Das Zitierrecht 48
2. Das Zutrittsrecht 48
3. Das Rederecht 48

G. Ergebnisse der historischen Analyse 49

Abschnitt 3: Funktion und Anwendung der Rechte des Artikel 43 GG 52
A. Das Zitierrecht 52
I. Die Einbettung des Zitierrechts in die grundgesetzliche Ordnung 52
1. Das Zitierrecht als zwangsläufiger Ausfluß des parlamentarischen Regierungssystems 52
2. Das Zitierrecht als Ausdruck einer Ministerverantwortlichkeit 53
II. Die Reichweite des Zitierrechts 56
1. Zitierbarkeit nur der zuständigen Minister? 56
2. Zitierbarkeit der Parlamentarischen Staatssekretäre 58
a) zu Plenarsitzungen des Bundestages 59
b) zu Ausschußsitzungen 62
c) Fazit 63
3. Persönliches Erscheinen und Vertretung des Zitierten 66

Seite

III. Das Zitierrecht als Instrument zur Regierungskontrolle 71
1. Die Plenarzitierung 71
2. Die Ausschußzitierung 72
3. Die Wahrnehmung der Kontrollfunktion 74
a) Der Inhaber der Kontrollfunktion 74
b) Identität zwischen Kontrollrechtsinhaber und Kontrollinteressenten: Umwandlung des Zitierrechts zum Minderheitenrecht? 75
4. Die Zitierpraxis des Bundestages seit 1949 77
a) Die Zitierpraxis im Plenum 77
b) Die Zitierpraxis der Ausschüsse 82
5. Schlußfolgerung und Ablehnung der Forderung nach Umwandlung des Zitierrechts zum Minderheitenrecht 83
IV. Der Mißbrauch des Zitierrechts 90
V. Geschäftsordnungsfragen 93

B. Das Zutrittsrecht 95
I. Die Inhaber des Zutrittsrechts 95
1. Die Mitglieder der Bundesregierung und ihre Beauftragten 95
a) Der Regierungsbeauftragte im Plenum 98
b) Die "Beamtengalerie" auf der Regierungstribüne 103
c) Der Regierungsbeauftragte in den Ausschüssen 106
2. Die Mitglieder des Bundesrates und ihre Beauftragten 109
II. Das Zutrittsrecht zu den Ausschüssen des Bundestages 113
1. "Seine Ausschüsse" 114
2. "Gemischte Ausschüsse" 115
a) Der Vermittlungsausschuß (Art. 77 Abs. 2 S. 1 GG) 115
b) Der Gemeinsame Ausschuß (Art. 53 a GG) 119

Seite

aa) Zutrittsrecht der Regierungsmitglieder im Verteidigungsfall 119
bb) Zutrittsrecht der Regierungsmitglieder zu Friedenssitzungen 122
cc) Zutrittsrecht der Regierungsbeauftragten 123
dd) Zutrittsrecht der Bundesratsmitglieder und ihrer Beauftragten 125
c) Der Ständige Ausschuß (Art. 45 GG) 127
3. "Echte" Bundestagsausschüsse 129
a) Das Zutrittsrecht zu den Untersuchungsausschüssen (Art. 44 GG - § 63 GOBT) 130
aa) Praktische Relevanz und Stand der Meinungen 130
bb) Argumente gegen die restriktive Auslegbarkeit des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG; Ablehnung dieser Argumente 133
cc) Die restriktive Auslegung des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG im regierungsgerichteten Untersuchungsverfahren 139
dd) Notwendige Ergänzung des Art. 43 GG 143
b) Das Zutrittsrecht zu Sitzungen des Wahlprüfungsausschusses (§ 64 GOBT) 145
aa) Die Wahlprüfung nach Art. 41 S. 1 GG 145
bb) Die Wahlprüfung nach Art. 41 S. 2 GG 153
c) Das Zutrittsrecht zu Sitzungen der Enquete-Kommissionen (§ 74 a GOBT) 154
aa) Entstehung der Enquete-Kommissionen und Problemlage 154
bb) Der Status der Kommissionen in bezug auf Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG 157

Seite

C. Das Rederecht 165
I. Das Rederecht der Regierungsmitglieder und ihrer Beauftragten 165
1. Problemlage 165
2. Die herrschende Ausdeutung des jederzeitigen Rederechts 166
a) Kriterien nach Literatur und Rechtsprechung 166
b) Deren Niederschlag in der Geschäftsordnung 168
3. Mindermeinungen 170
4. Die praktische Handhabung des Rederechts: Konflikte, Übungen, Absprachen 171
a) 'Jederzeit' als Legitimation zur freien Bestimmung des Redezeitpunktes 172
b) 'Jederzeit' als Rechtfertigung eines zeitlich unbegrenzten Rederechts 175
c) 'Jederzeit' als Begründung der Nichtanrechenbarkeit der Regierungsredezeit auf die der Mehrheitsfraktionen 178
5. Die Funktion des exekutiven Rederechts im parlamentarischen Regierungssystem 182
a) Ausgangspunkt 182
b) Regierungserklärungen außerhalb der Tagesordnung 185
c) Regierungserklärungen zu Tagesordnungspunkten 186
d) Teilnahme an Aussprachen (Debattenbeiträge) 187
aa) Freie Wahl des Redezeitpunktes 187
bb) Zeitlich unbegrenztes Rederecht 190
cc) Anrechenbarkeit 194
e) Rederecht trotz Ausschluß der Aussprache 196
f) Rederecht und zeitlich begrenzte Aussprache (Aktuelle Stunde, Fragestunde, §§ 48 Abs. 1 GO) 199
g) Rederecht außerhalb der Tagesordnung 201
h) Ergebnis 202

Seite

II. Das Rederecht der Bundesratsmitglieder und ihrer Beauftragten 203
1. Problemlage 203
2. Die Funktion des Rederechts der Bundesratsmitglieder und ihrer Beauftragten 204
3. Ergebnis 208
III. Schlußfolgerung und Formulierungsvorschlag 208

D. Gesamtergebnis 211

Literaturverzeichnis

Abelein, Manfred	Kontrolle ohne Kontrolleure? Zur Bedeutung des Bundestages als Kontrollorgan, in: Der Bundestag von innen gesehen, 1969, S. 150 ff.
Altmann, Wilhelm	Ausgewählte Urkunden zur Brandenburgisch-Preußischen Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, II. Teil, 1. Hälfte, 2. Aufl., 1915
Apetz, Hendrik	Die Grenzen der parlamentarischen Geschäftsordnungsautonomie, Diss., 1933
Anonym	Der preußische Entwurf einer deutschen Reichsverfassung in Vergleichung mit der von der Nationalversammlung zu Frankfurt angenommenen Reichsverfassung, 1849
Anonym	Die ständische Verfassung und die deutschen Constitutionen, 1934
Anschütz, Gerhard	Die Verfassung des Deutschen Reiches, Nachdruck der 14. Aufl. (1933), 1960
Arndt, Adolf	Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat, 6. Aufl. 1907
Arndt, Adolf	Das nicht erfüllte Grundgesetz, in: Recht und Staat, Heft 224, 1960
-	Anmerkung zum Urteil des VG Köln vom 24.9.1964, DVBl 1965, S. 954 f.
Barthélemy, Joseph	L'introduction du gouvernement parlementaire en France, 1904
Bazille, Wilhelm	Die Verfassung Württembergs, Kommentar, 5. Aufl. 1929
Benda, Ernst	Die Notstandsverfassung, 1966
Berg, Wilfried	Zur Übertragung von Aufgaben des Bundestages auf Ausschüsse, in: Der Staat Nr. 9 (1970), S. 21 ff.

Bergsträsser, Ludwig	Die Verfassung des Deutschen Reiches vom Jahre 1849, 1913
-	Die Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland, in: Parlamentarismus, hrsg. v. Kurt Kluxen, 1967, S. 138 ff.
Bitzer	Regierung und Stände in Württemberg, 1882
Böckenförde, Ernst-Wolfg.	Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964
-	Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, in: Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert, 1967
Böckstiegel, Karl-Heinz	Neue Aspekte der Gewaltenteilung seit Inkrafttreten des Grundgesetzes, NJW 1970, S. 1712 ff.
Böhmert, Viktor	Parlament und Regierung im modernen Staat, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 16 (1958), S. 142 f.
Bornhak, Conrad	Preußisches Staatsrecht, Bd. 1, 2. Aufl. 1911
Bücker, Joseph	Kontrollmittel ohne Bedeutung? Zur Reform der Untersuchungsausschüsse, in: Der Bundestag von innen gesehen, S. 160 ff.
Dambitsch, Ludwig	Die Verfassung des Deutschen Reiches, Kommentar, 1910
Delbrück, Jost	in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz: Art. 53 a und 115 e GG
-	Kritische Bemerkungen zur Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses, DÖV 1970, S. 229 ff.
Dennewitz-Schneider	in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz: Art. 44 GG
Drexelius-Weber	Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Kommentar, 1953

Ehmke, Horst	Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern? Referat auf dem 45. Deutschen Juristentag (1964), in: Verhandlungen des 45. DJT, Bd. 2, S. E 7 - 51
Ellwein, Thomas	Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1965
Eschenburg, Theodor	Staat und Gesellschaft in Deutschland, 4. Aufl., 1960
-	Richtlinien der Politik in Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, DÖV 1954, S. 193
-	Verordneter Kompetenz-Dschungel - Parlamentarische Staatssekretäre in den Ländern, in: Die Zeit, 1968, Nr. 42, S. 5
Fischbach, O.G.	Bundesbeamtengesetz, Kommentar, 1. Halbbd., 3. Aufl., 1964
Forsthoff, Ernst	Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 3. Aufl., 1967
Fricker, C.V.	Die Verfassungsurkunde für das Königreich Würtemberg, 1865
Friesenhahn, Ernst	Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16 (1958), S. 9 ff.
Frisch, Hans von	Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, 1904
Fromme, Friedrich-Karl	Neue Kompetenzen für die Parlamentarischen Staatssekretäre?, in: FAZ vom 7.1.1972, S. 2
Frost, Herbert	Die Parlamentsausschüsse; ihre Rechtsgestalt und ihre Funktionen, dargestellt an den Ausschüssen des Deutschen Bundestages, AöR 95 (1970), S. 38 ff.
Gaupp, Ludwig	Das Staatsrecht des Königreichs Würtemberg, 1895

Gehring, Norbert	Parlament-Regierung-Opposition, 1969
-	Gewaltenteilung zwischen Regierung und parlamentarischer Opposition, DVBl 1971, S. 638 ff.
Geller-Kleinrahm-Fleck	Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Aufl., 1963
Gerber, Hans	Parlamentarische Staatssekretäre?, DÖV 1953, S. 70 ff.
Giese-Schunk	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 8. Aufl., 1970
Gillessen, Günther	Faire Regel, FAZ v. 25.2.1972, S. 2
Glum, Friedrich	Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, 2. Aufl., 1965
Grimm, Dieter	Aktuelle Tendenzen in der Aufteilung gesetzgeberischer Funktionen zwischen Parlament und Regierung, ZfParl 1970, S. 448 ff.
Gross, Werner	Betrachtungen, DVBl 1955, S. 79 ff.
Groß, Ph. und R.	Zum Zutrittsrecht zu Verhandlungen der Untersuchungsausschüsse nach Art. 43 Abs. 2 GG, JR 1963, S. 335 ff.
Groß, Rolf	Zum Verfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, DVBl 1971, S.633 ff.
Grube, K.-D.	Die Stellung der Opposition im Strukturwandel des Parlamentarismus, Diss. 1965
Halstenberg, Friedr.	Parlament und Regierung in gegenseitigem Spannungsverhältnis, in: Recht und Politik, 1969, S. 135 ff.
Hamann-Lenz	Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 3.Aufl., 1970
Häfele, Hansjörg	Bürokratisierung des Parlaments? Zur Beziehung von Parlament, Parlaments- und Ministerialbürokratie, in: Der Bundestag von innen gesehen, 1969, S. 184 ff.
Hartung, F.	Deutsche Verfassungsgeschichte, 8. Aufl., 1950

Hatschek, Julius	Das Interpellationsrecht im Rahmen der modernen Ministerverantwortlichkeit, 1909
-	Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, 1. Teil, 1915
-	Das Staatsrecht der Vereinigten Königreiche Großbritannien und Irland, Bd. 1 und 2, 1914
-	Das Preußische Verfassungsrecht, Bd. 1, 2. Aufl., 1930 Bd. 2, 1924
Hatschek, J. - Kurtzig, P.	Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Bd. 1, 2. Aufl., 1930
Heinrich, Herbert	Über den Einfluß des Westens auf die Badische Verfassung von 1818, in: Baden im 19. und 20. Jahrhundert, Verfassungsgeschichtliche Studien, Bd. 1, 1948
Heinemann, Gustav	Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern?, Referat auf dem 45. Deutschen Juristentag (1964), in: Verhandlungen des 45. DJT, Bd. 2, S. E 53-63
Herrfarth, Heinrich	in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz: Art. 77 GG
Herzog, Roman	Der parlamentarische Staatssekretär nach bayerischem Verfassungsrecht, Bay.VBl. 1969, S. 225 ff.
Hess, Adalbert	Zur Parlamentsmitgliedschaft der Minister in Bund und Ländern (1946 - 1971), ZfParl 1971, S. 262 ff.
Heydebreck, C.-J. v.	Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern?, Referat auf dem 45. Deutschen Uristentag (1964), in: Verhandlungen des 45. DJT, Bd.2, S. E 64 ff.
Hintze, Otto	Das preußische Staatsministerium im 19. Jahrhundert, in: Beiträge zur brandenburgisch-preußischen Geschichte, 1920

Huber, Ernst Rudolf	Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1, 1957 Bd. 2, 1960 Bd. 3, 2. Aufl., 1963 Bd. 4, 1969
-	Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1, 1961 Bd. 2, 1964
Hübner, R.	Der Verfassungsentwurf der Siebzehn Vertrauensmänner, 1923
Jellinek, Walter	Reichskanzler und Überwachungsausschuß, RVerwBl. 1932, S. 821 ff.
Jungheim, B.	Die Geschäftsordnung für den Reichstag, 1916
Kaiser, S.	Französische Verfassungsgeschichte von 1789 bis 1852, 1852
Kimminich, Otto	Deutsche Verfassungsgeschichte, 1970
Kleinrahm, Kurt	Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse im Lande Nordrhein-Westfalen, in: Rpfleger 70 (1962, S. 6 ff.)
Koellreuter, Otto	Deutsches Staatsrecht, 1953
Kölble, Josef	Vorschläge zur Parlamentsreform, DÖV 1969, S. 189 f.
Köppler, Heinrich	Mißverständnisse, Spannungen, Rivalitäten?, Zum Verhältnis von Parlament und Regierung, in: Der Bundestag von innen gesehen, 1969, S. 173 ff.
Konow, Gerhard	Das Fragerecht der Landesregierungen im Bundesrat, DÖV 1969, S. 318 ff.
Korte, H.	Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, 1962
Kralewski-Neunreither	Oppositionelles Verhalten im Ersten Deutschen Bundestag, 1963
Krüger, Herbert	Rechtsetzung und technische Entwicklung NJW 1966, S. 617 ff.

Lechner-Hülshoff	Parlament und Regierung, 3. Aufl., 1971
Lammers, H.H.	Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, HdbDStR, Bd. 2 (1932), S. 454 ff.
Landsberg, K.-Goetz, H.	Verfassung von Berlin, Kommentar, 1951
Larenz, Karl	Lehrbuch des Schuldrechts, 1. Bd., Allg. Teil, 1968
Loewenberg, Gerhard	Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 1969
Maier-Rausch-Hübner-Oberreuter	Zum Parlamentsverständnis des fünften Deutschen Bundestages, 1969
Majonika, Ernst	Ein Parlament im geheimen? Zur Arbeitsweise der Bundestagsausschüsse, in: Der Bundestag von innen gesehen, 1969, S. 114 ff.
Mangoldt, v.	Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 1953
Mangoldt, v.-Klein	Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl., 1964
Marner, Waldemar	Die Verfassung des Herzogtums Nassau von 1814, Diss. 1953
Marschall v. Bieberstein, Frhr.	Die Verantwortlichkeit der Reichsminister, HdbDStR, 1. Bd. (1930), S.520
-	Verfassungsrechtliche Reichsgesetze (Textsammlung), 2. Aufl., 1929
Maunz, Theodor	Deutsches Staatsrecht, 18. Aufl.,197
Maunz-Dürig-Herzo	Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung
Meder, Walter	in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz Art. 65 GG
Model-Müller	Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl.,197

Mohl, Robert v.	Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 1. Bd., 2. Aufl., 1840
-	Kritische Erörterungen über Ordnung und Gewohnheiten des Deutschen Reiches, ZgesStW, Bd. 31 (1875), S.39 ff.
Monz, H.	Die parlamentarische Verantwortlichkeit in deutschen Staaten einst und heute, 1965
Murhard, Friedrich	Die kurhessische Verfassungs-Urkunde, Kommentar, 2. Aufl., 1935
Nawiasky, Hans	Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 1950
Nawiasky-Leusser	Die Verfassung des Freistaates Bayern, 1948 Ergänzungsband, 1953
Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher	Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, Loseblattsammlung
Niedersächsischer Staatsgerichtshof	Urteil vom 19.12.1957, AöR 83 (1958), S. 423 ff.
Oeschey, Rudolf	Die bayerische Verfassungsurkunde v. 26. Mai 1818 und die Charte Ludwig XVIII v. 4. Juni 1914, 1914
Ophoff, C.H.	Geschäftsordnung des Landtages von Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 1966
Partsch, Karl-Josef	Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16 (1958), S. 74 ff.
-	Anmerkung zum Urteil des Ns.StGH v. 19.12.1957, AöR 83 (1958), S.459 ff.
-	Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern?, Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag (1964), Bd. 1/3
Perels, Kurt	Das autonome Reichstagsrecht, 1903

Perels, Kurt	Geschäftsgang, Geschäftsformen, Rechtsstellung der Mitglieder, HdbDStR, Bd. 1 (1930), S. 642 ff.
-	Geschäftsgang und Geschäftsformen, HdbDStR, Bd. 1, S. 449 ff.
Pietzner, Rainer	Das Zutrittsrecht der Bundesregierung im parlamentarischen Untersuchungsverfahren (Art. 43 Abs.2 S.1 GG), JR 1969, S. 43 ff.
Poetzsch-Heffter	Handkommentar der Reichsverfassung, 3. Aufl., 1928
Pölitz, K.H.L.	Beleuchtung des Entwurfs eines Staatsgrundgesetzes für das Königreich Hannover, 1831
Pözl, Joseph	Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrechts, 2. Aufl., 1854
Rauchhaupt, Fr.-W. v.	Handbuch der deutschen Wahlgesetze und Geschäftsordnungen, 1916
Redslob, Robert	Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung v. 1789, 1912
Reynaert, Auguste	Histoire de la Discipline Parlementaire, 1. Bd., 1894
Ritzel-Koch	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Kommentar, 1952
Ritzel-Bücker	Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung
Rönne, Ludwig v.	Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat, 1859
-	Kritische Bemerkungen über den Entwurf des Verfassungsgesetzes für den Preußischen Staat, 1848
Roßmann, Gerhard	Die Leitung der Parlamentsverhandlungen durch das Präsidium des Reichstages, Diss. 1927
Sachs, Lothar	Die Entwicklungsgeschichte des Bayerischen Landtags 1818 - 1848, o.J.

Sauer, K.	Das Interpellationsrecht in der Bundesrepublik Deutschland und im Freistaat Bayern, Diss. 1968
Seifert, Karl-Heinz	Bundeswahlgesetz, Kommentar, 2. Aufl., 1965
Smend, Rudolf	Die Preußische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der Belgischen, 1904
Spitta, Theodor	Kommentar zur Bremischen Verfassung, 1960
Spreng-Birn-Feuchte	Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar, 1954
Stier-Somlo, Fritz	Kommentar zur Verfassung des Freistaates Preußen, 1921
Schäfer, Friedrich	Der Bundestag, 1967
Schäfer, Hans	Der Bundesrat, 1955
-	Der Parlamentarische Staatssekretär im deutschen Regierungssystem, DÖV 1969, S. 38 ff.
Schindler, Peter	Zum Streit um die gerechte Redezeitverteilung, ZfParl 1971, S. 253 ff.
Schlochauer, H.-J.	Öffentliches Recht, 1957
Schmidt-Bleibtreu-Klein	Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., 1969
Schneider, R.	in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 43
Scholler, H.	Die Interpellation in Theorie und Wirklichkeit, in: Politische Studien, 1970, S. 15 ff.
Schwartz, E.	Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat, 1896
Scupin, Hans Ulrich	in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz: Art. 53 GG

Steffani, W.	Die Untersuchungsausschüsse des Preußischen Landtages zur Zeit der Weimarer Republik, in: Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 17, 1960
Thaysen, Uwe	Parlamentsreform in Theorie und Praxis, 1972
Trossmann, Hans	Parlamentsrecht, 1967
-	Der Deutsche Bundestag, 5. Aufl., 1971
Voelker, A.	Parlament und Mehrheitsfraktion, in: Das Berliner Parlament, S. 239 ff. 1970
Waldecker, Ludwig	Verfassung des Freistaates Preußen, Kommentar, 1928
Waldow, Carl v.	Die geschichtliche Entwicklung und juristische Tragweite des Art. 60 der preußischen Verfassungsurkunde in rechtsvergleichender Darstellung, Diss., 1902
Wessel, Franz	Der Vermittlungsausschuß nach Artikel 77 des Grundgesetzes, AöR 77 (1951/2), S. 283 ff.
Wick, Georg v.	Die Verantwortung der Bundesminister, DÖV 1956, S. 113 ff.
Zinn-Stein	Verfassung des Landes Hessen, Kommentar, Loseblattsammlung
Zweig, Egon	Die parlamentarische Enquete nach deutschem und österreichischem Recht, ZfPol, Bd. 6 (1913), S. 265 ff.

Abkürzungen

(Nachschlagewerke, Veröffentlichungsreihen, Zeitschriften)

AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BayVBl	Bayerisches Verwaltungsblatt
BT-Drs	Bundestagsdrucksache, Wahlperiode und Drucksachennummer
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DJT	Deutscher Juristentag
Rpfleger	Der Deutsche Rechtspfleger
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. v. Gerhard Anschütz und Richard Thoma
JöR N.F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Neue Folge
JR	Juristische Rundschau
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
RVerwBl	Reichsverwaltungsblatt
StenBerBT	Stenographische Berichte der Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Wahlperiode und Seitenzahl
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZfPol	Zeitschrift für Politik
ZgesStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft

E i n l e i t u n g

Artikel 43 GG postuliert in dem weitgehend nach dem klassischen Gewaltenteilungsprinzip strukturierten Grundgesetz ein ausdrückliches Koordinationsgebot an die beiden parlamentarischen Gewalten.
Dies geschieht in globaler Form: Zutritt der Regierungsmitglieder und ihrer Beauftragten zu "allen" Sitzungen des Plenums und der Ausschüsse; "jederzeitiges" und unbeschränktes Rederecht in diesen Gremien, jederzeitige Zitierbarkeit aller Minister und des Kanzlers.

In der parlamentarischen Praxis führt dies häufig zu Unzuträglichkeiten und Konflikten.

Der Wandel im Selbstverständnis beider Gewalten in ihrem Verhältnis zueinander sowie Gründe der Praktikabilität des parlamentarischen Betriebes haben wiederholt zu geschäftsordnungsmäßigen Ersatzlösungen und "gentlemen-agreements" zwischen Regierung und Parlament geführt, die bedeutsame Veränderungen unterhalb der Verfassung gebracht haben. Daher ist es - auch im Hinblick auf die bisher nur unzureichend gelungene systematische Erfassung dieser Verfassungsnorm - notwendig, über die kritische Analyse der Rechte des Art. 43 GG und ihrer herrschenden Ausdeutung hinaus die ihnen zugrunde liegende Verfassungswirklichkeit dahin zu durchleuchten, inwieweit sich zum Wortlaut des Art. 43 GG hin Verschiebungen ergeben haben, die eine neue Interpretation - gegebenenfalls eine Ergänzung oder teilweise Neufassung dieses Verfassungsartikels - erforderlich erscheinen lassen.

Von seinen historischen Ursprüngen aus entwickelt, wird sich hierbei notwendig immer wieder der weitere Bezug zur Frage nach der spezifisch parlamentarischen Regierungsweise ergeben, da sie es ist, die sich von Normen (oder Übungen) her definiert, welche - wie Art. 43 GG - das Zusammenspiel beider Gewalten sowie das Maß ihrer gegenseitigen personellen und institutionellen Abhängigkeiten beinhalten.

Der Arbeit in den Parlamentsausschüssen, wo sich der Kontakt zwischen Legislative und Exekutive am engsten gestaltet, wird hierbei besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden müssen. Die Erörterung des in praxi in verschiedener Hinsicht umstrittenen Zutrittsrechts der Regierung zu den Sitzungen einzelner Ausschüsse des Bundestages wird daher - auch unter dem Aspekt seiner nicht immer eindeutigen systematisch-dogmatischen Begründung - einen natürlichen Schwerpunkt der Arbeit bilden.

Schließlich sollen neben der Entwicklung grundsätzlicher Bewertungs- und Einordnungskriterien zu Art. 43 GG typische, sich in Ausübung der Rechte dieses Artikels ergebende Konfliktsituationen dargestellt und auf ihre verfassungsrechtlichen bzw. geschäftsordnungsmäßigen Lösungsmöglichkeiten hin untersucht werden.

H a u p t t e i l

Abschnitt 1: Begriffliche Klärung

Die Auseinandersetzung mit Art. 43 GG [1] erfordert zunächst eine klare Erfassung der in ihm verbürgten Rechte.

A. Die Abgrenzung des Zitierrechts vom Interpellationsrecht

Art. 43 Abs. 1 GG bietet Schwierigkeiten bei der Abgrenzung des im Wortlaut verbrieften Zitierrechts zu dem - nach allgemeiner Auffassung - ebenfalls durch Art. 43 Abs. 1 gewährleisteten Interpellationsrecht. Terminologische Ungenauigkeit hat hier zu Unklarheiten hinsichtlich Voraussetzung und Umfangddieser Gewährleistung geführt.

So werden zum Teil Zitier- und Interpellationsrecht als identische Rechte bezeichnet [2]. Nach anderer Auffassung enthält Art. 43 Abs. 1 "das Zitierrecht einschließlich des Frage- oder(und) Interpellationsrechts" [3], wobei die in der Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) vorgesehene 'Kleine - , Große - und Mündliche Anfrage' als "Konkretisierung" dieser Befugnisse gelten [4]. Dem wird entgegengehalten, es vermische unzulässig das durch Art. 43 Abs.1

---

1) Im wesentlichen gleichlautende Vorschriften enthalten alle Verfassungen der Bundesländer, so daß auch deren Kommentierung verwertbar ist. Vgl. die Art. 98 bremV; 34 bad-wüV; 24 bayV; 34 berlV; 23 hbgV; 91 hessV; 10 nsV; 45 nwV; 89 rh-pfV; 78 saarlV; 16 shV.

2) So Schneider in Bonner-Kommentar (= B-K) Erl. II zu Art. 43; Hamann/Lenz, Das Grundgesetz, 3. Aufl. 1970, S. 464; Abelein, Der Bundestag von innen gesehen, 1969, S. 151, 155

3) So z.B. Maunz-Dürig, Grundgesetz, Rn. 1 zu Art. 43; von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, 1964, S.936f. Schmidt-Bleibtreu-Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 1969, Rn. 1 und 3 zu Art. 43

4) So Maunz-Dürig, aaO; von Mangoldt-Klein, aaO; Koellreuter, Deutsches Staatsrecht, 1953, S. 193

verbürgte Fragerecht mit den nur geschäftsordnungsmäßig geregelten Interpellationsbefugnissen [1]. Schließlich wird die Meinung vertreten, die Pflicht zur Anwesenheit nach Art. 43 Abs.1 GG folge aus dem Interpellationsrecht [2]. Zur Verwirrung trägt der unterschiedliche Gebrauch des Begriffs 'Interpellation' bei. Teils beschränkt auf die Bezeichnung der 'Großen Anfrage' i.S. von § 105 der Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) [3] oder auch der Kleinen (§ 110 GOBT) und Großen Anfrage [4], deckt er nach anderer Auffassung jede Art von parlamentarischen Fragen an die Regierung [5].

I. Der Begriff des Interpellationsrechts

Ausgangspunkt der Klärung hat die - von der Wortbedeutung der 'interpellatio' [6] getragene - Auffassung zu sein, wonach unter 'Interpellationsrecht' allgemein das Recht des Parlaments zu verstehen ist, von der Regierung mittels gestellter Fragen Auskünfte zu verlangen [7]. Diesem Recht entspricht dann - allgemeinen Rechts-

---

1) Zinn-Stein, Verfassung des Landes Hessen, Anm. 5 zu Art. 91; Konow in DÖV 69, S. 320 Fn. 18

2) Vgl. Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, 1960, S. 608; Abg. Erler, in Sten.Ber.BT 1.WP. S.689(B)

3) So insbesondere noch älteres Schrifttum, z.B.: Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 1933 (1960), Anm. 1 zu Art. 33 WRV; Perels in HdbDStR 1 Bd. 1930, S. 458 f.; aber auch Koellreuter aaO S. 193 und Ritzel-Koch, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, 1952, S. 179

4) Z.B. Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 1965, S. 222

5) So Zinn-Stein, Anm. 6 b zu Art. 91 hessV; Maunz, Deutsches Staatsrecht, 1971, S. 324

6) Dazu Eschenburg aaO S. 605

7) Ebenso Gehring, Parlament-Regierung-Opposition, 1969, S. 292 Fn. 223

grundsätzen folgend [1] - die Pflicht der Regierung, materiell zu antworten [2].

II. Gewährleistung des Interpellationsrechts durch Art. 43 GG

Art. 43 GG liefert für die Gewährleistung eines solchen Rechts die Grundlage in der Ausdeutung seines Tatbestandsmerkmals "Anwesenheit der Minister".

Schon in der Weimarer Republik ist erkannt worden, daß "Anwesenheit" als bloß 'stummes Dabeisitzen' der Regierungsmitglieder begriffen, dem Inhalt des mit dem Zitierrecht bezweckten Zusammenwirkens der legislativen und exekutiven Gewalt nicht gerecht wird [3].

So wie der im Zusammenhang mit dem Zitierrecht zu sehende Art. 43 Abs. 2 ein kooperatives Miteinander beider Gewalten beabsichtigt, indem er durch die Kopplung von Zutritts- und Rederecht die Minister zur aktiven Teilnahme an den parlamentarischen Verhandlungen berechtigt, ist auch das als e n t s p r e c h e n d e s Gegenrecht zu Art. 43 Abs. 2 [4] konzipierte Zitierrecht des Art. 43 Abs. 1 GG so auszudeuten, daß ihm die Durchsetzung eines echten Zusammenwirkens von Regierung und Parlament gelingt [5]. Das Recht auf "Anwesenheit der Minister" muß demnach die Befugnis enthalten, ihre aktive Teilnahme an den parlamentarischen Beratungen

---

1) Vgl. Maunz-Dürig, Art 43 Rn. 1, Fn. 1: "... daß grundsätzlich jeder öffentlich-rechtlichen Pflicht, auch ein Recht auf ihre Erfüllung entspricht."

2) Vgl. auch Maunz-Dürig, Rn. 8 zu Art. 43; Nawiasky, Die Grundgedanken des Grundgesetzes, Übergeordnete Gesichtspunkte (Geheimhaltungsschutz etc.) berechtigen zu einer bloß formellen Antworterteilung, vgl. dazu Gehring aaO S. 293 m.w.N.

3) So schon zu Art. 33 WRV Anschütz, aaO S. 213; Perels aaO S. 459 (Fn. 30); zu Art. 43 GG: vgl. Maunz-Dürig Rn. 8 zu Art. 43 m.w.N.

4) Vgl. Konow aaO S. 320; Maunz-Dürig Rn. 10 zu Art. 43

5) Vgl. Schmidt-Bleibtreu-Klein Rn. 1 zu Art. 43

verlangen zu können [1]. Es schließt also vom Normzweck her zwingend zweierlei mit ein:

a) das parlamentarische Recht, die Regierungsmitglieder zu befragen, von ihnen Auskunft zu verlangen;

b) die Rechtspflicht der Minister, auf diese Fragen Rede und Antwort zu stehen [2].

Die Gewährleistung des eingangs definierten Interpellationsrechts durch Art. 43 Abs. 1 GG ist damit bestätigt; zugleich aber auch festgestellt, daß es sich hierbei um eine im Rahmen des Zitierrechts durch Interpretation des Begriffs 'Anwesenheit' gewonnene bloße "Ausschöpfungsbefugnis" handelt, die nach Reichweite und Voraussetzungen nicht weiter gehen kann als das ihr zugrunde liegende Zitierrecht.

Dies bedeutet für das gestellte Abgrenzungsproblem:

1. Das in Art. 43 Abs. 1 GG garantierte Interpellationsrecht ist nicht identisch mit dem dort normierten Zitierrecht [3]. Letzteres verleiht dem zitierenden Gremium eine gegen die Regierung gerichtete Einwirkungskompetenz, die über die bloße Möglichkeit der Befragung ihrer Mitglieder hinausgeht [4]:
   - Die Präsenzpflicht zwingt die Minister, ohne befragt zu werden, zu einer im Interesse des zitierenden Gremiums liegenden, unmittelbaren "Zurkenntnisnahme" der Argumente im Parlament (Informationszwang) [5].
   - Die Präsenzpflicht der Minister ermöglicht es dem Parlament, auf die Willensbildung und damit die Tätigkeit der Regierung sachlichen und politischen Einfluß zu nehmen (Einfluß- und Kontrollmöglichkeit) [6].

---

1) So auch Maunz-Dürig Rn. 8 zu Art 43; Konow S. 320 m.w.N.

2) Neben Fn. 1 noch Trossmann, Parlamentsrecht, 1967, S.49; Schneider, in B-K Erl. II,2 zu Art. 43

3) Abzulehnen daher die zu S. 3 Fn. 2 genannte gegenteilige Auffassung

4) So auch Maunz-Dürig, Rn. 1 zu Art. 43 GG

5) Vgl. Zinn-Stein, Anm. 9 zu Art. 91 hessV

6) Vgl. Maunz-Dürig, Rn. 2 zu Art. 43

- Die Anwesenheit der Minister als den eigentlichen institutionellen "Gesprächspartnern des Parlaments" [1] bewirkt, daß der Bereich rein 'innerlegislatorischer' Beratung eher verlassen und insbesondere von der parlamentarischen Opposition zur Darlegung persönlicher und sachlicher Alternativen zur Regierungspolitik genutzt wird (Profilierungschance der Opposition) [2].
- Dies wiederum fordert die Regierung zur Rechtfertigung ihrer Politik und damit zur aktiven Teilnahme an den Beratungen heraus, womit nicht zuletzt Kenntnisse und Verwaltungserfahrungen, die dem Parlament oft nicht zur Verfügung stehen können, beratungsfördernd in die Debatte eingebracht werden (Informationsgewinn) [3].

Dem Interpellationsrecht kommen hierbei nur ergänzende Funktionen zu.

2. Als "Ausschöpfungsbefugnis" fließt das Interpellationsrecht des Art. 43 Abs. 1 GG aus dem Zitierrecht und nicht umgekehrt [4].

3. Inhaber dieses Interpellationsrechts sind "der Bundestag und seine Ausschüsse" (Art. 43 Abs 1 GG). Seine Geltendmachung erfordert daher - wie die Ausübung des Zitierrechts - einen Mehrheitsbeschluß dieser Gremien [5].

---

1) Daher wird die Abwesenheit der zuständigen Regierungsmitglieder von allen Seiten stets als Mißachtung des Parlaments empfunden. Vergl. im einzelnen unten Abschnitt 3, III, 4 b

2) Vgl. dazu Fr. Schäfer, Der Bundestag, 1967, S. 300

3) Hierzu bei Redslob, Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung, 1912, S. 281 f.

4) Abzulehnen daher die zu S. 4 Fn. 2 genannte Auffassung. Wie hier: Maunz-Dürig, Rn. 1 zu Art. 43; Konow aaO A. 320; Zinn-Stein, Anm. 2 zu Art. 91 hessV

5) Zum Plenum: § 46 S. 3 GOBT i.V.m. Art. 42 Abs. 2 GG; dazu Maunz-Dürig, Rn. 2 zu Art. 43
Zu den Ausschüssen: § 46 S. 3 GOBT analog, vgl. Lechner-Hülshoff, Anm. 2 zu § 73 GOBT
Zur Rechtsqualität der Zitierbeschlüsse vgl. W. Berg in "Der Staat", Bd. 9 (1970), S. 32

Daraus folgt:
Art. 43 Abs. 1 GG verleiht weder dem einzelnen Abgeordneten noch den Fraktionen oder Minderheiten im Plenum und den Ausschüssen ein die Regierung zur Antwort verpflichtendes Interpellationsrecht [1].
Die gegenteilige, stets praktizierte Übung der Regierung, in den Beratungen auch auf Fragen einzelner Abgeordneter Auskunft zu erteilen, könnte allenfalls gewohnheitsrechtlich - also außerhalb des Artikel 43 GG - zur Herausbildung eines eigenen Minderheitenfragerechts geführt haben [2].

4. Die Ausübung des Interpellationsrechts nach Art. 43 Abs. 1 GG setzt die Anwesenheit der zu befragenden Mitglieder der Bundesregierung voraus. Das Fragerecht kann daher auch nur während einer Sitzung des Bundestags - also des Plenums [3] - oder seiner Ausschüsse geltend gemacht werden [4].

Hieraus folgt:

5. Die Pflicht der Minister, die Beratungen durch ihre Auskünfte zu fördern, beschränkt sich auf die zur Erörterung anstehenden Tagesordnungspunkte [5]. Inhalt und Umfang des durch Artikel 43 Abs. 1 GG gewährleisteten Interpellationsrechts bzw. der Auskunftpflicht der Minister werden durch die jeweiligen Beratungsgegenstände begrenzt. Zur terminologischen Klärung kann daher in Anlehnung an Konow [6] das Interpellationsrecht des Art. 43 Abs. 1 GG im folgenden

---

1) So auch Konow, S. 321; Lechner-Hülshoff, Anm. 1 zu § 106, Anm. 3 zu § 110 GOBT; Zinn-Stein, Anm. 5 zu Art. 91 hessV

2) Zu den strengen Voraussetzungen zur Bildung von Verfassungsgewohnheitsrecht: Hamann-Lenz, Einf. S. 38/39, 42-44, 112 m.w.N.; speziell zum "Parlamentsbrauch": BVerfGE 1, 144 ff. (148) und Frost, AöR 95, S. 52

3) Vgl. Maunz-Dürig, Rn. 2 a zu Art. 43

4) So auch Zinn-Stein, Anm. 5 zu Art. 91 hessV

5) Neben Fn. 4 vgl. Konow aaO S. 320

6) aaO S. 320

besser als unselbständiges - da von Beratungsgegenstand und Ministeranwesenheit abhängiges - Fragerecht bezeichnet werden.

III. Die geschäftsordnungsmäßigen Fragerechte

Aus den vorangegangenen Erörterungen ergibt sich, daß die den Abgeordneten und Fraktionen durch §§ 105 (Große Anfrage), 110 (Kleine Anfrage) und 111 (Mündliche Anfrage) der Geschäftsordnung des Bundestages (= GOBT) eingeräumte Möglichkeit, außerhalb parlamentarischer Beratungen förmliche Auskunftsersuchen an die Bundesregierung zu richten, von der Garantie des Art. 43 Abs. 1 GG nicht abgedeckt wird [1]. Diese Befugnisse können daher auch nicht als 'Konkretisierung' des in Art. 43 Abs. 1 GG gewährleisteten unselbständigen Fragerechts verstanden werden [2].

Auch die zuweilen erörterte Möglichkeit, in der geschäftsordnungsmäßig erfolgten Zulassung dieser Anfragen zugleich ihre vorweggenommene Übernahme durch den Bundestag zu sehen [3], um auch hier zu einer Antwortverpflichtung der Regierung gemäß Art. 43 Abs. 1 GG zu kommen, muß scheitern: sie führt allenfalls zur Erfüllung der einen, oben unter Ziff. 3 (Mehrheitsbeschluß) dargelegten Voraussetzungen. Sie überwindet jedoch nicht die in Ziff. 4 und 5 genannten Einschränkungen, wonach Art. 43 Abs. 1 GG lediglich ein auf Beratungsgegenstände der zitierberechtigten Gremien beschränktes Interpellationsrecht gewährt [4].

Für die weiteren Erörterungen ergibt sich somit, daß der gesamte - üblicherweise unter dem Stichwort 'Interpellationsrecht'

---

1) Einige Autoren - Nachweis bei Gehring aaO S. 295 Fn. 245 - bejahen hier eine aus "allgemeinen Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie" - also außerhalb des Art. 43 GG - abgeleitete Antwortpflicht der Regierung. Zweifelnd Gehring aaO; unklar BVerfGE 13, 123 (125)

2) Abzulehnen daher die zu S. 3 Fn. 4 genannte Auffassung. Wie hier: Zinn-Stein, Anm. 5 zu Abs. 91 hessV

3) Vgl. Zinn-Stein, Anm. 5 zu Abs. 91 hessV

4) Dem aus § 108 GOBT hergeleiteten Argument von Zinn-Stein, Anm.5 zu Abs.91 hessV kommt daher nur sekundäre Bedeutung zu.

wissenschaftlich eingehend behandelte - Bereich [1] des sogenannten geschäftsordnungsmäßigen Fragerechts außerhalb der vom Thema gezogenen Grenzen liegt. Er wird nur dort zu berücksichtigen sein, wo sich dies von dem im Zitierrecht enthaltenen unselbständigen Fragerecht her als notwendig erweist.

B. Artikel 43 Abs. 2 GG

Keine Schwierigkeiten hinsichtlich der begrifflichen Erfassung bietet das Zutrittsrecht der Regierungsmitglieder gemäß Art. 43 Abs. 2 Satz 1 GG. Sein Wortlaut ist eindeutig, während das Recht der Regierungsmitglieder, vom Bundestag und seinen Ausschüssen "jederzeit" gehört zu werden, zweierlei umfaßt:

- das Recht der Regierungsmitglieder, in diesen Gremien jederzeit das Wort zu ergreifen - also ein ministerielles Rederecht;
- korrespondierend hierzu die Verpflichtung des Bundestages und seiner Ausschüsse, die Regierungsmitglieder "zu hören" - also eine parlamentarische Anhörungspflicht.

Eingebürgertem Sprachgebrauch folgend, wird es im folgenden nur kurz als 'Rederecht' bezeichnet werden.

Die begriffliche Abgrenzung der in Art. 43 GG normierten Rechte gestattet nun deren inhaltliche Analyse.

---

1) Z.B. Hatschek, Das Interpellationsrecht, 1909; H. Scholler, Die Interpellation in Theorie und Wirklichkeit, in: Politische Studien, 1970, S. 15 m.w.N.; Sauer, K., Das Interpellationsrecht in der Bundesrepublik Deutschland und im Freistaat Bayern, Diss. München 1968.

Abschnitt 2: Historischer Ursprung und Entwicklung der Rechte des Art. 43 GG

Art. 43 GG ist 'alt-herkömmliches Parlamentsrecht' [1]. Ein zutreffendes Verständnis der in ihm zusammengefaßten Befugnisse erfordert die Kenntnis ihrer historischen Entwicklung.

In der deutschen Verfassungsgeschichte treten sie erstmalig zu Beginn des 19. Jahrhunderts auf. Durch die Verfassunggebung in den süd- und mitteldeutschen Staaten wurden Legislativkörperschaften geschaffen [2], denen Ministerregierungen gegenüberstehen. Damit ist das Spannungsverhältnis vorgegeben, auf dem die hier interessierenden Rechte beruhen.

A. Das Zutritts-, Rede- und Zitierrecht in den frühkonstitutionellen deutschen Verfassungen (1814 - 1848)

I. Das Zutrittsrecht

Sämtliche Konstitutionen dieser Jahre gewähren den Regierungsvertretern das Recht, an den Beratungen der Volksvertretungen teilzunehmen [3]. Dort, wo die Verfassungen nicht vom Landesherrn oktroyiert, sondern mit den Ständen vereinbart werden, leisten letztere erheblichen Widerstand gegen die Einführung dieses Rechts [4]. Insbesondere in

---

1) Vgl. Schmidt-Bleibtreu-Klein, Rn. 2 zu Art. 43

2) Zur Entstehung dieser Verfassungen vgl. insbesondere E.R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S.314 f., S. 338 f., Bd. 3, S. 20 f.

3) Vgl. z.B. die Sammlung der frühkonstitutionellen Verfassungen in "Deutsche Constitutionen", Rinteln 1833 und dort etwa § 3 Verf.v.Nassau (1815); Titel VII, § 24 Verf.Kgr. Baiern (1818); § 76 Verf.Ghzt.Baden; § 169 Verf.Kgr.Württemberg (1819)

4) Vgl. v.Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, 1904, S. 163 m.w.N.
Dort, wo oktroyierte Verfassungen dieses Recht vorsahen, wurde es immer wieder hartnäckig angegriffen. Vgl.z.B. Sachs, Die Entwicklungsgeschichte des Bayr.Landtages, S. 39, 62.

Württemberg kommt es hierüber zu erbitterten, in der Sache letztlich jedoch erfolglosen Auseinandersetzungen mit dem König [1].

Bei Zusammenfassung der im einzelnen unterschiedlichen Bestimmungen ergibt sich folgendes, von der Dominanz der Regierungskompetenzen geprägtes Bild.

1. Zutritt zu den K a m m e r s i t z u n g e n (Plenum)

a) Zutrittsberechtigt sind nicht nur die Minister, sondern stets auch die Beauftragten des Landesherrn [2]. Entweder sind dies ausdrücklich benannte "Landtags-Commissarien" [3] oder generell "andere, besonders beauftragte Staatsbeamte" [4]. Teilweise ist das Zutrittsrecht noch ausdrücklich an die Entscheidung des Landesherrn gebunden, wen e r zur Kammersitzung abordnet [5]. Vor allem die für die weitere Entwicklung vorbildlichen Verfassungen Bayerns, Badens und Württembergs knüpfen es jedoch bereits allein an die Eigenschaft als Minister bzw. Regierungsvertreter [6].

b) Überwiegend wird das Zutrittsrecht schon umfassend als unbeschränktes Recht zur Teilnahme an den Kammerberatungen gewährt [7]. Mitunter dient es, enger gefaßt, lediglich dazu, bei Einbringung von Gesetzesanträgen Gelegenheit zur Darlegung des Regierungsstandpunktes zu geben [8].

---

1) Vgl. Verhandlungen der Versammlung der Landstände des Kgr.Würtemberg 1817, 34. Abt., insbesondere die Debatten zu § 300 des Verfassungsentwurfs, dazu Bitzer, Regierung und Stände in Würtemberg, S. 19 ff.

2) Vgl. außer S. 11 Fn. 4 noch Art. 62 Verf.Kgr.Sachsen (1831); Art. 62 Verf.Ghzt.Hessen (1818); §§ 16, 17 des bay. Edikts über die Ständeversammlung - GBl. Kgr.Bayern 1818, S. 380 -; § 16 GO d.wü.Kammer f.Abg. (RegBl. 1821, S. 334); dazu Gaupp, Das Staatsrecht des Kgr.Würtemberg, 1895, S. 113 Fn. 2

3) So z.B. Art. 62 Verf.Ghzt.Hessen

4) Z.B. Art. 88 Verf.Ghzt.Sachsen-Weimar-Eisenach

5) Vgl. z.B. § 71 Verf.Hzt.Braunschweig-Wolfenbüttel

6) Vgl. die S. 11 Fn. 4 genannten Bestimmungen

7) Vgl. z.B. die genannten Bestimmungen der Verfassungen von Bayern, Baden, Hessen, Nassau, Würtemberg

8) So Art. 71 Verf. v. Braunschweig-Wolfenbüttel; Art. 88 Abs. 2 Verf.Sachsen-Weimar-Eisenach

Am weitesten wird es inhaltlich dort eingeschränkt, wo die Regierungsvertreter die Kammern bei deren Beratschlagungen wieder zu verlassen bzw. "nach Abgabe der nöthigen Erläuterungen ... den Ständen zu fernerer Berathung ohne ihr Beiseyn Zeit zu lassen" haben [1].

c) Das Zutrittsrecht wird grundsätzlich schon zu allen - also auch geheimen - Kammersitzungen gewährt [2]. Nur die sächsischen Herzogtümer gestatten den Kammern, in vertraulichen Sitzungen - in denen allerdings keine Beschlüsse gefaßt werden können - ohne Regierungsvertreter zu tagen [3].

d) Überwiegend ist bestimmt, daß Minister und Regierungs-Commissarien die Kammern bei der Abstimmung zu verlassen haben [4]. Für Minister mit Kammermitgliedschaft werden Ausnahmen gemacht [5]. Nur Württemberg entscheidet sich bewußt für die Anwesenheit aller Minister auch bei den Abstimmungen [6].

2. Zutritt zu den A u s s c h u ß s i t z u n g e n

Durchgehend gilt, daß - wenn überhaupt [7] - ein Zutrittsrecht hier nur unter besonderen Voraussetzungen gewährt wird. Den eindeutigen Vorbehalt macht § 169 Satz 3 der wüVU: "An allen Sitzungen der ständischen Commissionen steht ihnen (d.h. den Regierungsvertretern) im Falle einer ausdrücklichen Einladung gleichfalls Theilnahme zu."

---

1) So Art. 71 S. 2 Verf.Brschweig-Wolfenbüttel; ebenso Art.94 Verf.Hzt.Sachsen-Meiningen (1829)

2) Vgl. z.B. Art. 76 badVerf. und Bitzer aaO S. 197

3) Vgl. Art. 94 S. 3 Verf.Hzt.Sachsen-Meiningen; Art. 234 S.1 Verf.Hzt.Sachsen-Altenburg. Zu entsprechenden Forderungen im bayrischen Landtag vgl. Sachs aaO S. 39, 62

4) Vgl. insbesondere angeführte Verfassungs-Bestimmungen von Nassau, Hessen, den sächsischen Herzogtümern und Braunschweig-Wolfenbüttel

5) Z.B. Art. 76 S. 2 wüV; Art. 134 S.1 Verf.Kgr.Sachsen

6) Vgl. die Beratung des Verfassungsentwurfs von 1819 bei Fricker, Die Verfassungsurkunde für das Königreich Würtemberg, 1865, S. 442 f.

7) Es fehlt z.B. in der Verfassung des Königreichs Bayern

Weitverbreitet sind die nur vorübergehend tätigen gemischten Ausschüsse [1]. Sofern hier die Regierungsvertreter nicht schon - wie in der Regel - als Commissionsmitglieder teilnahmeberechtigt sind [2], erhalten sie die Möglichkeit, Bemerkungen zur Gesetzesberatung in einer der Sitzungen mündlich vorzutragen [3].

Dort, wo die Ausschüsse echte Untergliederungen der Kammern sind, können sie ohne Regierungsvertreter tagen; auf die Möglichkeit, diese persönlich anzuhören, wird jedoch nicht ganz verzichtet [4].

II. Das Rederecht

Den Zutrittsregelungen entspricht durchweg ein privilegiertes Rederecht der Regierungsvertreter: Zu den Kammersitzungen zugelassen, können sie verlangen, bevorzugt angehört zu werden [5]. So heißt es beispielsweise in § 76 Satz 1 der badVU: "Die Minister ... (etc.) ... müssen bei allen Discussionen gehört werden, wenn sie es verlangen."[6]

Nur in Württemberg wird das Rederecht der Regierungsvertreter auf die Einbringung von Gesetzesanträgen und Erstattung von Berichten beschränkt [7]. In der Debatte kommt ihnen eine Sonderstellung nicht zu [8].

---

1) Vgl. z.B. Art. 70, 71 badV; Art. 96 Abs. 2 Verf.Ghzt. Hessen; Art. 73 wüV

2) Vgl. z.B. Art. 70, 71 badV

3) Vgl. u.a. Art. 125 S.2 Verf.Kgr.Sachsen

4) Vgl. etwa III. Abschn. § 29 X. Beil. bayr.Verf.; Art. 93 kurhessV.; Art. 125 S. 1 Verf.Kgr.Sachsen

5) Vgl. R.v.Mohl, "Kritische Erörterungen über Ordnung und Gewohnheiten des Deutschen Reiches", ZgesStW Bd. 31 (1875), S. 74

6) Ähnlich Art. 233 Satz 1 Verf. Sachsen-Altenburg; Art. 94 S. 2 Verf. Sachsen-Meiningen, §§ 16, 17 II. Titel X. Beil. bayr.Verf.; § 32 GO der kurhess. Abg.-Kammer (1831)

7) Vgl. § 16 GO der wü.Abg.-Kammer (1821)

8) Vgl. § 44 ff. ebenda

III. Zitierrecht

Diesen Ministerialrechten stehen keine gleichwertigen Kompetenzen der Parlamente gegenüber. Insbesondere enthält keine der bis 1848 erlassenen deutschen Verfassungen ein Zitierrecht [1].

Ansätze hierzu bilden sich allerdings über das - streng genommen der Entwicklung des Interpellationsrechts zuzuordnende - Bedürfnis der Volksvertretungen, im Rahmen der erstrebten Absicherung ihrer Legislativfunktionen umfassend über Inhalt, Zweck und Hintergründe der Gesetzentwürfe des allein initiativberechtigten Monarchen aufgeklärt zu werden. Hier sehen die Bestimmungen die persönliche Teilnahme der Minister an den Beratungen vor.

1. Kammerberatungen

Noch ganz unverbindlich heißt es dazu z.B. in § 94 S. 2 der Verfassung von Coburg-Saalfeld (1821) [2]:

> "Zur Beförderung des Geschäftsgangs können wichtige Angelegenheiten durch Minister ... in der Ständeversammlung noch besonders mündlich erörtert werden."

Schon schärfer, aber noch ohne eigenen Anspruch der Kammern, formuliert z.B. § 92 Satz 2 der Vu des Kurfürstentums Hessen (1831) [3]:

> "... Auch werden in geeigneten Fällen die Vorstände der betreffenden Ministerien persönlich der Ständeversammlung die gewünschte Auskunft erteilen." [4]

Art. 33 des Bay.VerfG d.Geschäftsgang des LT betr. vom 25.7.1850 [5] schließlich lautet dann:

---

1) Dahingehende Bemühungen z.B. der hannoverschen Stände scheiterten. Vgl. F. Bülau, die Darstellung der europäischen Verfassungen in den seit 1828 darin vorgegangenen Veränderungen, 1841, S. 75

2) Vgl. 'Deutsche Constitutionen', S. 164

3) Ebenda, S. 201

4) Nach F. Murhard, Die kurhessische Verfassungsurkunde, 1835, sei die Normierung einer Antwortpflicht "aus Delikatesse" unterblieben.

5) Abdruck bei J. Pözl, Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrecht, 1854, S. 196 ff. (202)

"Die Kammern ... haben ... das Recht, diejenigen Erläuterungen, welche sie für erforderlich erachten, von den einschlägigen Staatsministerien zu verlangen und letztere haben solchen Ansinnen zu entsprechen."

2. Ausschußberatungen

Hier ist allenfalls § 36 der GO der württembergischen Abgeordnetenkammer von 1821 [1] erwähnenswert, wonach die Ausschüsse die Minister zur persönlichen Teilnahme "einladen" können [2].

Im übrigen gilt das - allerdings überall klar herausgestellte - Recht, durch Landtagskommissarien [3] oder "geeignete Staatsbeamte" [4] sich die für die Gesetzesberatung erforderlichen Auskünfte erteilen zu lassen.

Die zitierten Normen belegen also ein immer stärker werdendes Fragerecht der Kammern - jedoch ohne Tendenz, zu einem vom Auskunftsbegehren losgelösten Anspruch auf jederzeitige Anwesenheit der Minister zu kommen.

IV. Historische Vorbilder der genannten Regelungen

Trotz aller Detailverschiedenheit fällt die durchgehende Einheitlichkeit der dargestellten Bestimmungen auf. Die naheliegende Frage nach deren Vorbild und Ursprung führt zur Verdeutlichung der besonderen konstitutionellen Ausprägung dieser Rechte sowie zur Feststellung einer eigenartigen "deutschen Variante".

---

1) RegBl. S. 331 ff. (337), gleichlautend § 42 GO der wü.KdStH. (RegBl. 1841, S. 489 ff. (497)

2) Ähnlich § 25 GO der kurhess. StändeVers. (1831)

3) So Tit. V § 71 bayV; Art. 125 Verf.Kgr.Sachsen, Art. 72 Verf.Braunschweig-Wolfenbüttel

4) So z.B. Art. 93 kurhess.Verf.

1. Nicht als Vorbild dienen - wie man meinen könnte - die herrscherlichen Zutritts- und Rederechte bei den vorkonstitutionellen landständischen Versammlungen. Hier war es gerade Privileg der Stände gewesen, "ohne Beschränkung durch die Landesherrschaft oder ihre Räthe und Beamten zu berathen und zu stimmen" [1].

2. Für die deutsche Verfassunggebung vorbildlich wirkt in seiner Gesamtkonzeption wie in der Abfassung der vorliegend interessierenden Kompetenzen die französische Charte Constitutionelle vom 4./18. Juni 1814 (C.C.1814)[2]. Sie begründete für Frankreich die konstitutionelle Regierungsform. Artikel 54 der C.C.1814 lautet: "Les ministres peuvent être membres de la Chambre des pairs ou de la Chambre des députés. Ils ont en outre leur entrée dans l'une ou l'autre chambre et doivent être entendus quand ils le demandent." [3]
Damit finden jene schon in den Revolutionsverfassungen umstrittenen Rechte ihre für den kontinentalen Konstitutionalismus lange Zeit vorbildliche Fassung.

Noch die ganz dem Grundsatz reiner Gewaltentrennung verpflichtete Nationalversammlung der Jahre 1789 - 1791 hatte den Ministern den Zutritt zu ihren Beratungen überhaupt verweigert. Sie befürchtete, jene könnten durch agitatorisch gewonnene Anhängerschaft und eigene Antragstellung die Parlamentsarbeit maßgebend beeinflussen und so die Gesetzgebungsinitiative zurückerlangen, die dem König entzogen worden war [4]. Demgegenüber setzte sich aber vor allem die Erwägung durch, nur die Teilnahme der Minister an den Beratungen stelle sicher, daß deren im Hinblick auf die Praktikabilität von Gesetzen vorhandenen Kenntnisse und Erfahrungen schon bei der Gesetzesabfassung berücksichtigt werden [5].

---

1) Vgl. Verhandl.der Württem.StändeVers. 1817/18, S. 17 f.; H. Heinrich, Über den Einfluß des Westens auf die badische Verfassung von 1818, 1948, S. 50

2) Vgl. Forsthoff, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 1967, S. 108; Heinrich, aaO S. 47; Oeschey, Die bayerische Verfassungsurkunde ...", 1914, S. 97

3) Abdruck bei S. Kaiser, Französische Verfassungsgeschichte von 1789 - 1852, 1852, S. 74 ff. (77)

4) Vgl. Redslob, aaO S. 287 ff. m.w.N.; v.Frisch, aaO S.157

5) Vgl. Redslob, aaO S. 281 f. m.w.N.

Das führte zu dem Kompromiß der Verfassung von 1791, wonach ihnen zwar ein uneingeschränktes Zutritts- aber nur ein beschränktes Rederecht eingeräumt wurde, nämlich: auf ihr Verlangen und nur zu Beratungsgegenständen ihres Ressorts; sonst nur nach ausdrücklicher Worterteilung durch das Parlament [1].

Art. 77 der republikanischen Verfassung sieht dann unter Beibehaltung dieses Rede- und Zutrittsrechts erstmalig ein parlamentarisches Zitierrecht vor [2]. Die Charte Constitutionelle von 1814 knüpft im Rahmen der Übernahme des in der Revolutionszeit entwickelten Instituts der Ministerverantwortlichkeit mit Art. 54 an diese Entwicklung an [3], jedoch unter Vornahme zweier bedeutsamer Änderungen:

1. Das Zitierrecht wird nicht übernommen.
2. Die Einschränkungen des Rederechts fallen weg. Die Minister müssen jetzt "gehört werden ... wenn sie es verlangen".

Mit diesen Änderungen wird der für das konstitutionelle Regierungssystem charakteristischen Vorrangstellung der Regierung gegenüber der Volksvertretung Rechnung getragen [4].

3. Die deutschen Verfassungen übernehmen jene, zugunsten der Exekutive erweiterte Fassung - allerdings mit einem auffallenden Zusatz:

---

1) Vgl. Titre III, Chapitre III, Sect. IV, Art. 10: "Les ministres du Roi auront entrée dans l'assemblée nationale legislative; ils auront une place marquée. - Ils seront entendus toutes les fois qu'ils le demanderont sur les objets relatifs à leur administration ou lorsqu'ils seront requis de donner des éclairissements. Ils seront également entendus sur les objets étrangeés à leur administration quand l'assemblée nationale leur accordera la parole." (bei Kaiser, aaO, Anhang S. 1 ff. (14)).

2) Art. 77: "Le corps législatif l'appelle (d.h. le conseil executif) dans sont sein, en tout ou en partie, lorsqu'il le juge convenable." (bei Kaiser, aaO S.20 ff. (26)).

3) Vgl. hierzu Heinrich, aaO S. 46 f.; v. Frisch, aaO S. 39, 55 ff., 103 f.

4) Vgl. Loewenberg, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, S. 30; L. Bergsträsser, Die Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland, 1967, S. 142

Zutritts- und anhörungsberechtigt sind nicht - wie in Frankreich - nur die Minister, sondern überall auch sonstige Beamte des Landesherrn: die 'Landtagscommissarien' oder auch generell 'andere Staatsbeamte' [1].

Dieser Ausweitung der Rechte auf die Beamten entspricht die analog erfolgte Erweiterung des Kreises der gegenüber der Volksvertretung für ihr Handeln Verantwortlichen.

Wiederum in Abweichung von der Charte nämlich, die nur die besondere Minister-Verantwortlichkeit übernimmt [2], können nach sämtlichen deutschen Constitutionen die Volksvertretungen neben den Ministern auch die Beamten der - höheren [3] oder obersten [4] - Staatsbehörden bzw. 'alle Staatsdiener' [5] entweder selbst wegen Verfassungs- und Gesetzesverletzung anklagen oder gegen sie bei der Regierung die Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens veranlassen [6].

Dieser Vorgang wird zum Teil als bewußte Übernahme des im britischen Parlamentarismus entwickelten Instituts des "impeachment" [7] angesehen [8], der dann "im Gegenzug" zur entsprechenden Erweiterung der Teilnahmerechte geführt habe.

Andere deuten die erweiterte Verantwortlichkeit als ein - durch Ausdehnung der Teilnahmeberechtigung kompensiertes - Zugeständnis der deutschen Fürsten an die Landtage, sie für den Verlust ihrer im Ständestaat ausgeübten Verwaltungstätigkeit mit dem Kontrollrecht über die Verwaltung zu entschädigen [9].

---

1) Vgl. oben, S. 12 f.

2) Vgl. Heinrich, aaO S. 47; v.Frisch, aaO S. 103

3) Z.B. Titel X § 6 der Bayr.V.; Art. 31 Verf. Braunschweig-Wolfenbüttel; Art. 2 Ziff. 2 Verf. Hzt. Nassau

4) Vgl. z.B. Art. 67 badV.; Art. 110 Verf.Kgr.Sachsen

5) Vgl. z.B. Art. 78 Verf.Sachsen-Coburg-Saalfeld

6) Vgl. z.B. Art. 101 kurhess.Verf.; zu Vorstehendem insgesamt: v. Frisch, aaO S. 62 ff.

7) = die vom brit. Parlament erhobene sog. Staatsanklage, wonach jeder Beamte wegen "Verfassungs"- und gesetzwidriger Handlungen zur Verantwortung gezogen werden kann. Vgl. im einzelnen: Hatschek, Das Staatsrecht der Vereinigten Königreiche Großbritannien und Irland, Bd.1, S.233 ff.; Bd.2, S. 24 ff.; v.Frisch, aaO S. 39 ff.

8) So etwa v. Frisch, aaO S. 66; Oeschey, aaO S. 101

9) So Heinrich, aaO S. 46, 47

Schließlich bietet sich als Erklärung für die Einbeziehung der Beamten in den Kreis der Zutritts- und Redeberechtigten auch die Tatsache an, daß die in ihren ersten Anfängen befindliche deutsche Verfassungsbewegung, die noch weitgehend ohne ausreichendes staatstheoretisches Rüstzeug versehen, ohne praktische Erfahrung und Ahnung von der grundlegenden Bedeutung einer spezifischen Ministerverantwortlichkeit ist [1], hier einfach vor dem Anspruch einer überkommenen monarchischen Regierungsgewalt zurückweicht, die es noch unwidersprochen gewohnt ist, von sich als von dem "Monarchen und den Seinigen" (d.h. den ihm dienenden Beamten [2]) zu sprechen [3].

Die Frage, was zu der dargestellten 'deutschen Variante' geführt hat, kann jedoch letztlich offen bleiben. Als wesentlich bleibt nur festzuhalten: Die deutschen Verfassungen haben von Anfang an in den für die Entwicklung der politischen Ministerverantwortlichkeit - und damit für die Herausbildung des parlamentarischen Regierungssystems - bedeutsamen Bestimmungen über das Zutritts- und Anhörungsrecht der Regierungsvertreter nicht die klare französische Trennung zwischen Ministern und übrigen Beamten übernommen. Die Volksvertretungen sahen sich statt nur den Ministern, der - überspitzt formuliert - gesamten höheren Regierungsbürokratie des Monarchen gegenübergestellt. Es liegt nahe, daß diese Gegenüberstellung die Entwicklung und Durchsetzung des parlamentarischen Systems in Deutschland zusätzlich erschwerte.

---

1) Vgl. Heinrich, aaO S.50

2) Vgl. Anonym: Die ständische Verfassung und die deutschen Constitutionen, 1834, S. 107

3) Vgl. Heinrich, aaO S.50

B. Das frühkonstitutionelle Zutritts- und Rederecht als 'Motor' zur Entwicklung des parlamentarischen Systems

I. In F r a n k r e i c h wird das Zitier- und Zutrittsrecht des Art. 54 C.C. zum Ansatzpunkt, von dem aus sich in kurzer Zeit die zum parlamentarischen Regierungssystem führende politische Verantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Parlament entwickelt [1].

Gegenüber den anfangs nur selten in den Kammern erscheinenden Ministern, die Zutritts- und Rederecht als einseitige Regierungsprivilegien auffassen, setzt das Parlament durch energische Aufforderungen zu erscheinen und die Gesetzentwürfe selbst zu verteidigen, sowie durch seine hartnäckige Weigerung, dies durch Regierungsbeamte geschehen zu lassen, bald folgende Auffassung durch: Das Zutritts- und Rederecht der Minister sei in engem Zusammenhang mit ihrer durch die Gegenzeichnung übernommenen rechtlichen Verantwortlichkeit für die Gesetzesausführung zu sehen. Dieser könne nach dem Willen der Verfassung nur genügt werden, wenn der zuständige Minister die Vorlage im Parlament persönlich vertrete; gerade dies aber solle durch das Zutritts- und Rederecht ermöglicht werden.

War damit die Pflicht der Minister, im Parlament anwesend zu sein, erst einmal durchgesetzt, also praktisch das von der Verfassung nicht gewährte Zitierrecht geschaffen, lag die wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung einer parlamentarischen Bindung der Regierung an das Parlament vor [2].

Vor allem durch die geschickte Handhabung des den Bürgern gegenüber dem Parlament zustehenden Petitionsrechts, das zu einem wirkungsvollen Angriffs- und Kontrollinstrument des Parlaments gegenüber der Regierung umgestaltet wurde,

---

1) Vgl. zu folgendem insbes. J. Barthélemy, L'introduction du gouvernement parlementaire en France, 1904, S.44 ff.; Oelschey, aaO S.73 f., 97; Heinrich, aaO S.49 f.

2) Vgl. auch v. Frisch, aaO S.156 f.; Heinrich, aaO S.50

gelang es binnen kurzem, die Regierung für ihre Tätigkeit in sämtlichen Verwaltungsbereichen vor den Kammern zur Rechenschaft zu ziehen. Aus Ministern, die Mitglieder der Kammer sein konnten, Zutritt und Wort hatten, wenn sie es verlangten, wurden so bald Minister, die der Kammer Rede und Antwort zu stehen hatten, wenn die Kammer es verlangte und Kammermitglieder sein mußten [1].

Ganz entsprechend vollzieht sich die Entwicklung in B e l g i e n nach Erlaß der - konstitutionellen - Verfassung von 1830.

II. Die deutschen Staaten

In den deutschen Staaten haben die Zutritts- und Rederechtsbestimmungen ähnliche Folgen gehabt [2].

Das Verhältnis der Volksvertretungen zu den Regierungen verharrte lange Zeit in jenem "Dualismus", der Wesensmerkmal des Konstitutionalismus deutscher Ausprägung ist [3].

Hierbei ist es vor allem ein - der französischen Verfassungsentwicklung durch die Revolution erspart gebliebener - "innerer Dualismus", der die Überwindung des verfassungsnormativen "äußeren Dualismus" verhindert [4].

1. Dieser "äußere Dualismus" ist gekennzeichnet durch die Gegenüberstellung einer zunächst nur in sehr beschränktem Umfang, ohne Initiativrecht an der Gesetzgebung beteiligten Volksvertretung und der Regierung, die von ihr institutionell und personell unabhängig ist. Die Minister werden vom

---

1) Vgl. Heinrich, aaO D.51; Böckenförde, E.-W., Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, 1967, S. 79 f. u.Fn. 38

2) Vgl. Oeschey, aaO S. 97

3) Vgl. dazu außer E.R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S.30 ff., 436 ff., auch besonders O. Kimminich, Deutsche Verfassungsgeschichte, 1970, S. 329 f., 331; Böckenförde, aaO S.78 f., 90

4) Zu dieser Gegenüberstellung: Böckenförde, aaO S. 79

Monarchen berufen und sind nur von seinem Vertrauen abhängig [1]. Der Monarch selbst ist zwar als Inhaber der gesamten Staatsgewalt nach wie vor Repräsentat des Gesamtstaates (monarchisches Prinzip) [2]; ihm kommt daher eine die Gegensätze übergreifende Stellung im Staatsgefüge zu [3]. Dennoch bewirkt vor allem sein Vetorecht gegenüber allen Beschlüssen der Volksvertretung [4] und seine Eigenschaft als gleichzeitiger Repräsentant "seiner" Regierung [5], daß die Regierung und die Sphäre des Monarchen im Verfassungsleben als Einheit wirken, die insgesamt am dualistischen Kräftespiel teilnimmt [6].

2. Während es nun in Frankreich dem durch sein revolutionäres Erbe gestärkten Parlament gelang, diesen dort ähnlich strukturierten Dualismus in dargestellter Weise zu überwinden, verhindert dies in den deutschen Staaten der den "äußeren" vertiefende "innere Dualismus" zwischen Regierung und Parlament [7]:

Ohne nämlich - wie in Frankreich - letztlich "revolutionär legimitiert" zu sein, vielmehr überwiegend als einseitiges Zugeständnis der Monarchen durch oktroyierte Verfassungen etabliert [8], werden die deutschen Volksvertretungen einer monarchischen Regierungsgewalt gegenübergestellt, die durch die Verfassunggebung in ihrer unabgeleiteten Legitimität

---

1) Vgl. Forsthoff, aaO S. 109

2) Vgl. z.B. Art. 5 Abs. 1 badV.; Art. 4, I hessV.; Art. 4,I wüV.; zu diesem auf Art. 57 der Wiener Schlußakte beruhenden Prinzip vergl. besonders Huber, aaO, Bd. 1, S. 652

3) Vgl. bes. Fr. Glum, Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, 1965, S. 53 f.

4) Vgl. dazu Huber, aaO, Bd. 1, S. 347, Bd. 3, S.13 ff.

5) aus der die bis heute noch nachwirkende Gleichsetzung von Regierung und Staat herrührt. Dazu bes. Kimminich, aaO S. 329, 331, 299; Glum, aaO S. 52

6) Vgl. Böckenförde, aaO S. 78

7) Dazu vor allem Böckenförde, aaO S. 79 f.

8) Vgl. Hartung, aaO S. 198; Huber, aaO, Bd. 1, S. 319

weder angezweifelt noch jemals entscheidend geschwächt wurde [1]. Ihre Minister brauchen sich nicht als politische Funktionsträger im Rahmen eines neuen, repräsentativ verfaßten Regierungssystems zu sehen; sie können sich nach wie vor als Spitze der ungebrochen auf den Monarchen bezogenen, obrigkeitlich geprägten Beamtenverwaltung verstehen [2].

Dieser entscheidende Legitimitäts- und Autoritätsvorsprung der Regierung bewirkt, daß auf Abgrenzung von jeder parlamentarischen Abhängigkeit gerichtete Kräfte auch dort wirksam werden, wo die Verfassung die Entwicklung solcher Abhängigkeit an sich begünstigt. Die nach allen Constitutionen zulässige Gleichzeitigkeit von Ministeramt und Kammermitgliedschaft [3] etwa, führt in keinem Fall zu einer auch nur personal verwirklichten Abhängigkeit der Regierung von der Volksvertretung. Wird ein Minister aus der zweiten Kammer - der eigentlichen Volkskammer [4] - berufen, so löst sich die in dieser Funktionsverbindung wirkende Spannung in praxi stets zur gleichen Seite hin auf: es kommt nicht zu einer - wie Huber [5] sagt - "Parlamentarisierung des Ministeramts", sondern zur "Gouvernementalisierung des Kammermandats" [6].

Ähnlich verhält es sich bei der als "balancierendes Element" [7] zur Überbrückung des Dualismus in die konstitu-

---

1) Vgl. Heinrich, aaO S.51

2) Böckenförde, aaO S.79

3) Vgl. Huber, aaO, Bd. 1, S. 339 m.w.N. Gegen diese Gleichzeitigkeit aus dualistischem Denkansatz z.B. Pölitz, Beleuchtung des Entwurfs eines Staatsgrundgesetzes für das Königreich Hannover, 1831, S. 79

4) Vgl. Hartung, aaO S.199

5) aaO, Bd. 1, S. 341

6) Nach Huber, aaO, ist dies für das Scheitern des parlamentarischen Gedankens im Deutschland des 19. Jahrhunderts "im Grunde verfassungsgeschichtlich wichtiger als irgendwelche Entscheidungen für oder gegen den Parlamentarismus im bloß verfassungsnormativen Bereich".

7) Böckenförde, aaO S.79

tionellen Verfassungen aufgenommenen Ministerverantwortlichkeit. Sie beruht auf der durch die Gegenzeichnung dokumentierten Verpflichtung der Minister, gegenüber dem Parlament für eine verfassungs- und gesetzmäßige Ausübung der Regierungsgewalt einzustehen [1]. Zusammen mit dem Zutritts-, dem Rederecht und der Kompatibilität von Ministeramt und Kammermandat bot sie den in Frankreich genutzten naheliegenden Ansatzpunkt für die Durchsetzung der allmählichen parlamentarischen Abhängigkeit der Regierung [2].
Als ein im wesentlichen politischer Begriff war die Ministerverantwortlichkeit auf von den Volksvertretungen ausgehende "Aktualisierungen" dieser Abhängigkeit angewiesen[3]. Solche Aktualisierungen blieben aber aus. Gegenüber der ungebrochenen Stärke der monarchischen Gewalt reduzierte sich das Selbstverständnis der zur Ausprägung des konstitutionellen Regierungssystems in Deutschland drängenden liberalen Kräfte zunächst auf die Erlangung der unbeschränkten Gesetzgebungskompetenz einschließlich des Budgetrechts. Forderungen nach personeller oder institutioneller Bindung der Regierung an das Vertrauen der Kammern wurden hiermit nicht verbunden [4].

Es liegt nahe, daß die infolge der "deutschen Variante" fehlende Beschränkung auf die Minister bei den für die Aktualisierung ihrer Verantwortlichkeit wesentlichen Zutritts- und Rederechten diese Entwicklung begünstigt hat. Den entscheidenden Befugnissen mangelte es an der griffigen normativen Zuspitzung, die es in Frankreich und Belgien ermöglichte, sie als klaren Ausdruck und verfassungsmäßiges Instrument zur Realisierung der spezifischen Ministerverantwortlichkeit zu verstehen.

---

1) Vgl. v. Frisch, aaO S.62 ff., 197 ff.; obwohl zunächst nicht überall ausdrücklich normiert, setzt sich das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit rasch in allen Verfassungsstaaten durch. Vgl. Böckenförde, aaO S.78 Fn.33 m. w.N.

2) Vgl. Böckenförde, aaO S.79, 88; Oeschey, aaO S.74 f., 97

3) Vgl. Böckenförde, aaO S.78 Fn. 36, 37 m.w.N.; Huber, aaO Bd. 3, S. 20 ff.

4) Vgl. Glum, aaO S.54; Loewenberg, aaO S.37; Böckenförde, aaO S.88 f. m.w.N.

C. Die Entwicklung des Zitier-, Zutritts- und Anhörungsrechts in den deutschen Verfassungen von 1848 bis 1918

I. Das Zitierrecht [1]

Nicht die Weiterentwicklung der im Interpellationsrecht erkannten Ansätze, sondern der dominierende Einfluß der belgischen Verfassung vom 25.2.1831 auf die Verfassunggebung der Revolutionszeit [2] führt zur Aufnahme des Zitierrechts in deutsche Verfassungen.

Nach dem '17er-Entwurf' des Deutschen Bundestages vom April 1848 [3], der mit seinem § 21: "... Jedes Haus kann die Gegenwart der Minister verlangen" wörtlich den Art. 88 der belgischen Verfassung übernimmt [4], fordert auch die Frankfurter Nationalversammlung in § 122 ihrer Reichsverfassung vom 28.3.1849 [5]:

> " Die Reichsminister haben die Verpflichtung, auf Verlangen jedes der Häuser des Reichstages in demselben zu erscheinen und Auskunft zu erteilen,oder den Grund anzugeben, weshalb diese nicht erteilt werden könne. " [6]

das - noch mit dem Interpellationsrecht gekoppelte - Zitierrecht.

Wie der gleichlautende § 120 der Erfurter Unionsverfassung vom 28.5.1849 [7] zeigt, wird dies von den Regierungen auch akzeptiert; nur die hannoversche Regierung wendet sich in ihrem Alternativentwurf gegen die Beschränkung der Präsenzpflicht auf die Minister. Sie verlangt die Einfügung der in der Folgezeit auch in anderem Zusammenhang von den

---

1) Der Aufbau folgt nunmehr der in Art. 43 GG festgelegten Reihenfolge: Zitier-, Zutritts-, Rederecht

2) Vgl. Hartung, aaO S. 213

3) Text bei Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 284 ff.

4) Vgl. Hübner, Der Verfassungsentwurf der Siebzehn Vertrauensmänner, 1923, S. 23

5) Text bei Huber, Dok. 1, S. 304 ff.

6) Text in: Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit, Bd. 1, S. 268 ff.

Regierungen immer wieder geforderten Erweiterung (der 'deutschen Variante'): "... selbst oder durch die ernannten Commissarien im Hause zu erscheinen ..." [1]

Erst der wieder als bloße Kopie [2] des belgischen Art. 88 übernommene Art. 60 (Abs. 2) der preußischen Verfassungsurkunde vom 30.1.1850: "Jede Kammer kann die Gegenwart der Minister verlangen." [3] bringt die Aufnahme des - beschränkten - Zitierrechts in eine in Kraft gesetzte deutsche Verfassung.

1. Die Entwicklung in Preußen

Für Theorie und parlamentarische Praxis Preußens erweist sich das Zitierrecht als nicht so unproblematisch, wie es der Wortlaut an sich vermuten läßt.

Zwar schätzen Regierung und Abgeordnetenhaus die Anwesenheit der Minister bei den parlamentarischen Beratungen als in ihrem jeweils eigenen Interesse liegend hoch ein [4]. Die von Bismarck geführte Regierung betont jedoch stärker ihr verfassungsmäßiges Teilnahme r e c h t. Eine strikte Teilnahmepflicht erkennt sie nicht an [5]. Unterstützt wird sie darin von der verbreiteten Literaturmeinung, wonach das Zitierrecht als Fremdkörper nur durch kritiklose Übernahme aus dem andersgearteten französisch-belgischen Parlamentarismus in das konstitutionelle System deutscher Prägung hereingeraten sei. Da "der Landtag nicht Vorgesetzter der Minister" sei, könne sein Präsenzverlangen "nur in soweit auf Erfüllung zählen, als die Teilnahme an den Verhandlungen des Landtages den Aufgaben und Wünschen der Staats-

---

1) Vgl. Bergsträsser, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom Jahre 1849, 1913, S. 66

2) Vgl. R. Smend, Die Preussische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der Belgischen, 1904, S. 2, 3, 24

3) So schon Art. 58 II der preußischen Verfassungsurkunde vom 5.12.1848 (bei Altmann, Ausgewählte Urkunden ..., 1915, S. 335) und § 33 des Ministerialentwurfs vom Mai 1848 (Altmann, S. 305)

4) So z.B. Bismarck, Sten.Ber.pr.AbgH. 1863, S. 178; Abg. v. Simson, ebenda, S. 1250

5) Vgl. Bismarck, aaO; dazu Hintze, Das preußische Staatsministerium im 19. Jahrhundert, 1920, S. 475

verwaltung auch ohne Rücksichtnahme auf jenes entspricht" [1].

Entsprechend restriktiv ist die inhaltliche Ausdeutung des Zitierrechts. Dem darin enthaltenen parlamentarischen Fragerecht wird keine grundsätzliche Antwortverpflichtung der Minister gegenübergestellt. Letztere wird nur dort bejaht, wo ein besonderer, außerhalb des Artikel 60 in der Verfassung liegender Verpflichtungsgrund dies vorschreibe [2].

Gegen diese Einengung seiner Kompetenzen stemmt sich das Abgeordnetenhaus. Im Mai 1863 kommt es zum spektakulärsten Konflikt [3]: die Minister weigern sich, einem Zitierbeschluß des Hauses zu folgen, bis dieses zusichere, daß der Präsident des Hauses in Zukunft nicht mehr - wie in der Sitzung vom 11. Mai geschehen -einen Minister in seiner Rede unterbreche. Das hierdurch verletzte ministerielle Rederecht aus Art. 60 der Verfassung habe seine Entsprechung (Correlat) im Zitierrecht [4]. Dieser wechselseitig innere Zusammenhang berechtige die Regierung, die Gewährleistung der ungestörten Ausübung des Rederechts zur Bedingung für ihr Erscheinen zu machen [5]. Das Abgeordnetenhaus bestritt einen solchen Zusammenhang. Das Zitierrecht sei unbedingt gewahrt [6]. Es gab die gewünschte Erklärung nicht ab. Da beide Seiten auf ihren Standpunkten beharrten, wurde das Parlament ohne Verständigung aufgelöst.

Dem Konflikt folgt zwar ein beiderseits versöhnlicherer Umgangston [7], in der Sache jedoch bleibt die Regierung

---

1) Vgl. E. Schwartz, Die Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat von 1851, 1896, S.190; v.Waldow, Die geschichtliche Entwicklung und juristische Tragweite des Art. 60 der preußischen Verfassungsurkunde in rechtsvergleichender Darstellung, Diss. 1902, S. 51 m.w.N.

2) Neben Fn.1 noch Arndt, Die Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat, 1907, Anm.6 zu Art. 60

3) Vgl. Sten.Ber.pr.AbgH. 1863, S. 1189 ff.; eine genaue Darstellung gibt A. Reynaert, Histoire de la Discipline Parlementaire, 1884, S. 60 ff.

4) Vgl. Sten.Ber.pr.AbgH. 1863, S. 1207 f., 1247

5) Ebenda, S. 1210

6) Vgl. Bericht der GO-Kommission des AbgH. in Sten.Ber., Anlagen 1-3, 3. Teil, Aktst. 123, S. 924

7) Vgl. Hintze, aaO S. 476

bei der Haltung Bismarcks, sich nicht über das im jeweiligen Regierungsinteresse erforderliche Maß hinaus an das Parlament binden zu lassen.

Dies kommt erneut zum Ausdruck bei den Beratungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes.
Bismarck kann sich hier gegen den Antrag des Abgeordneten Dr. Braun, das Zitierrecht in die Verfassung aufzunehmen, damit "das parlamentarische Prinzip gewahrt ... und ein Keim zur weiteren Entwicklung in die Verfassung gelegt" [1] werde, durchsetzen. Das Zitierrecht sei überflüssig, da die Regierung selbst "das größte und dringendste Interesse (hätte), ihre Angelegenheiten beim Reichstag zu vertreten und hier zu erscheinen". Die Abwesenheit von Regierungsvertretern sei allenfalls dann denkbar, wenn "die Regierung ein dringendes Bedürfnis hätte, über die vorliegende Frage zu schweigen". Dann aber wisse er nicht, "welche Gewalt, welche parlamentarische wenigstens, mich zwingen könnte zu reden" [2]. Daher fehlt ein Zitierrecht sowohl in dieser wie in der Verfassung des Deutschen Reiches vom 16.4.1871.

2. Die Entwicklung im Deutschen Reich

Parlamentarische Gegenkräfte können in dieser Zeit den aufgezeigten "normativen Rückschritt" kompensieren. Was nämlich im frühen Konstitutionalismus mangels politischer Aktualisierungskraft nicht gelang, wird jetzt vom wachsenden Selbstbewußtsein und politischen Gestaltungswillen der Parteien und ihrer Abgeordneten im Reichstag erreicht: die gemäß Artikel 17 Satz 2 Reichsverfassung durch Gegenzeichnung übernommene Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber dem Reichstag wird Ansatzpunkt für die Entwicklung eines über den

---

1) Vgl. Sten.Ber.d.RT d.Nddt.Bundes 1867, S. 444, 445 II.Sp.

2) Vgl. ebenda, Fn.3 S. 445 I. Sp.; dazu Dambitsch, Die Verfassung des deutschen Reiches, 1910, S. 259, 436, der hieraus Bismarcks Anerkennung einer "gewissen moralischen Verpflichtung, im Reichstag zu erscheinen und Auskünfte zu geben", entnimmt.

Wortlaut der Verfassung hinausreichenden de-facto- Zitierrechts des Parlaments [1].

Es ist dies zwar keine - auch nur geschäftsordnungsmäßig ausgestaltete - formelle Kompetenz, die Reichsleitung jederzeit herbeirufen zu können; sowenig wie die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers politisch - etwa durch ein Mißtrauensvotum - sanktioniert werden kann. In dem Maße jedoch, in dem der Reichstag sein aus der Kanzlerverantwortlichkeit abgeleitetes Recht zur Regierungskontrolle zunehmend aktualisiert und durch seine häufig heftige Debattenkritik unter Einsatz seiner Kontrollmittel: Interpellation, Petition und Adresse dieser "Kanzlerverantwortlichkeit durch freie öffentliche Diskussion" [2] effektiven Inhalt zu geben vermag, engt er das politische Entscheidungsermessen der Reichsleitung, sich dem Reichstag zur Rechtfertigung ihres Handelns stellen zu sollen, mit der Zeit so ein, daß die Anwesenheit des Reichskanzlers bzw. seiner Stellvertreter [3] im Reichstag zu der in Wissenschaft [4] und parlamentarischer Praxis [5] anerkannten Regel wird, durch die allein dem Artikel 17 Satz 2 RV genügt werden könne.

Gleiches gilt nicht für die Praxis in den Ausschüssen des Reichstages. Zwar legt der Reichstag von Anfang an besonderes Gewicht auf die Teilnahme der Regierungsvertreter an den Commissionsberatungen [6] und bekundet dies durch § 27 seiner Geschäftsordnung, wonach die Regierungsvertreter an den Ausschußsitzungen teilnehmen können und der Reichs-

---

1) Vgl. insbes. Huber, aaO, Bd.3, S. 899 ff. und Böckenförde, aaO S.79 m.w.N.

2) So Huber, aaO, Bd.3, S.899

3) Also der heutigen 'Minister'. Vgl. Hatschek-Kurtzig, Deutsches und Preussisches Staatsrecht (= DPrStR), Bd. 1, S. 640 f.

4) Vgl. z.B. Dambitsch, aaO S.559

5) Vgl. Staatssekretär Nieberding, in: Reichstagssitzung v.21.3.1901, Sten.Ber.RT, S.2075 (D)

6) Vgl. Hatschek, Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, 1915, S. 238

kanzler zuvor über die Tagesordnung zu unterrichten ist [1]. Jedoch bietet die überwiegend sachlich-fachliche Tätigkeit dieser Gremien kaum Ansatzpunkte zur Aktualisierung einer politisch-parlamentarischen Verantwortlichkeit der Reichsleitung, mit der die fehlende Normierung des Zitierrechts überspielt werden kann. Hinzu kommt die vor allem während der Kanzlerschaft Bismarcks vertretene Auffassung, Regierungsvertreter könnten in den Kommissionssitzungen keine bindende Erklärungen abgeben [2].

So beruft sich die Regierung vor allem auf die fehlende Präsenzpflicht und Bismarck kann noch in der Reichstagssitzung vom 11. Januar 1887 [3] sagen: "In der Kommissionssitzung, wo sich ein bündiges Abkommen in keiner Weise erreichen läßt, erscheine ich nicht; ich bin zu alt und zu matt, um meine Kräfte dort nutzlos zu vergeuden." Erscheinen Regierungsvertreter bei den Ausschußberatungen, sind sie - wie nach preußischer Rechtsauffassung (vgl. oben,S.27) - nicht verpflichtet, auf Fragen zu antworten [4]. Dementsprechend nehmen sie für sich in Anspruch, allein darüber zu entscheiden, ob der weitere Verlauf der Beratung eine Antwort erfordert [5]. Das eigene Interesse der Regierung an den meisten Vorlagen des Reichstages bewirkt jedoch, daß Fragen der Abgeordneten in immer stärkerem Maße als üblich aufgefaßt und nach Möglichkeit beantwortet werden [6].

---

1) Text vgl. Sten.Ber.RT 1868, S. 433 ff. i.V.m. S. 369

2) Vgl. Hatschek, Parlamentsrecht, S. 239

3) Sten.Ber.RT 1887, S. 345

4) Vgl. Hatschek, Parlamentsrecht, S. 239

5) Vgl. z.B. Regierungskommissar Weymann, in: Reichstags-Sitzung vom 23.1.1885, Sten.Ber.RT, S. 823

6) Vgl. Hatschek, aaO S.240

II. Das Zutrittsrecht

Die Weiterentwicklung des Zutrittsrechts erfolgt in der Auseinandersetzung mit zwei Fragen:

1. Sollen neben den Ministern auch sonstige Staatsbeamte zutrittsberechtigt sein?
2. Soll Zutritt auch zu den Ausschußsitzungen gewährt werden?

Zu 1.

Sowohl der von der belgischen Verfassung übernommene § 21 des "17er-Entwurfs" [1] als auch § 121 der Frankfurter Reichsverfassung [2] beschränken das Zutrittsrecht auf die M i n i s t e r .

Hiergegen wenden sich die Regierungen der Erfurter Union. In Art. 119 der Unionsverfassung [3] fordern sie stattdessen wieder die 'deutsche Variante':

"Die Reichsminister und die von ihnen bezeichneten Commissarien haben das Recht ... beizuwohnen."

Parallele Gegensätze treten auch bei den Beratungen zur Vereinbarung einer preußischen Verfassung auf: § 34 des Ministerialentwurfs (Mai 1848) bestimmt im Anschluß an das Zutrittsrecht der Minister:

"Die Minister sind berechtigt, zu ihrer Vertretung oder Assistenz andere Staatsbeamte in die Kammersitzungen abzuordnen, welchen dann dieselben Befugnisse wie den Ministern zustehen." [4]

---

1) Text bei Huber, Dok., Bd. 1, S. 288; § 20 des Vorentwurfs wollte das Zutrittsrecht der Minister auf die Häuser beschränken, deren Mitglieder sie sind; (zu den ähnlichen Überlegungen bei Beratung des Art.60 pr.VU vgl. Rönne, Kritische Bemerkungen über den Entwurf des Verfassungsgesetzes, 1848, S. 116); Da dies leicht zur parlamentarischen Regierungsweise hätte führen können, kam man davon ab, vgl. Hübner, aaO S.49

2) "Die Reichsminister haben das Recht, den Verhandlungen beider Häuser des Reichstages beizuwohnen ...", vgl. Huber, Dok.,Bd. 1, S. 316

3) Vgl. Huber, Dok. Bd. 1, S. 435 ff. (440)

4) Vgl. Altmann, aaO S.301 ff. (305)

Gegen diese Erweiterung wendet sich Rönne in seiner Kritik des Entwurfs [1] mit grundsätzlichen, aus der Ministerverantwortlichkeit hergeleiteten Bedenken. Dennoch findet mit § 60 Abs. 1:

"Die Minister sowie die zu ihrer Vertretung abgeordneten Staatsbeamten haben Zutritt zu jeder Kammer."

gerade die um den kritisierten "Beamten-Zusatz" erweiterte Fassung des belgischen Art. 88 Eingang in die bis 1918 gültige preußische Verfassung vom 5.1.1850.

Artikel 9 der Reichsverfassung von 1871 beschränkt dann zwar seinem Wortlaut nach das Zutrittsrecht wieder auf die Vertreter der Regierungen:

"Jedes Mitglied des Bundesrates hat das Recht, im Reichstag zu erscheinen ..." [2]

Eine alsbald einsetzende extensive Auslegung dieser Norm weitet das Zutrittsrecht jedoch über die Ratsmitglieder hinaus auch auf deren Stellvertreter sowie alle zur Vertretung oder Assistenz Beauftragte aus [3]. Für die Praxis findet dies seine Abstützung in entsprechend weiten Bestimmungen der Geschäftsordnung des Reichstages [4]. Dambitsch stellt fest: "Die Reichsverwaltung ist danach in der Lage, für alle Personen, denen sie bei der Vertretung der Vorlagen im Reichstag einen den Mitgliedern des Bundesrates gleichberechtigte Stellung verschaffen will, diesen Zweck dadurch zu erreichen, daß sie die betreffenden Personen dem Reichstag förmlich als zur Vertretung des Bundesrates abgeordnete Kommissare bezeichnet, und ... auf diese Weise jede beliebige Person auf Wunsch der Reichsverwaltung im Reichstag zu Wort gelangen kann." [5]

---

1) Rönne, Kritische Bemerkungen ..., S. 19 f.

2) Text bei Huber, Dok., Bd.2, S. 289 ff.; gleichlautend: Art.9 der Verf. des Nddt.Bundes. Art. 9 RV sollte vor allem der Reichsregierung Recht auf Sitz und Reichstag geben, vgl. Hatschek-Kurtzig, DPrStR, 1.Bd., S. 822 f.

3) Vgl. Dambitsch, aaO S.258

4) § 43 GORT: "Die Mitglieder des Bundesrates und die zu ihrer Vertretung abgeordneten Kommissarien müssen auf ihr Verlangen zu jeder Zeit gehört werden. Auch den Assistenten muß auf Verlangen der Mitglieder des Bundesrates oder ihrer Vertreter das Wort erteilt werden." Vgl. Dambitsch, aaO S.258

5) Dambitsch, aaO S.258

Bemerkenswerterweise gibt Art. 9 RV dem Reichskanzler als solchem kein Zutrittsrecht. Diese auf die erst nachträglich beschlossene Einfügung der Kanzlerverantwortlichkeit in die Verfassung des Norddeutschen Bundes zurückzuführende Ungereimtheit gewinnt aber für die Praxis keine Bedeutung, da die Reichskanzler stets zugleich preußische Bundesratsbevollmächtigte waren [1].

Zu 2.

Ob die Verfassungen ein Zutrittsrecht zu den Ausschußsitzungen gewähren, bleibt von ihrem Wortlaut her sowohl in Preußen wie im Reich zweifelhaft.

In der parlamentarischen Praxis wird dies jedoch hier wie dort unter Berufung auf entsprechende Geschäftsordnungsbestimmungen der Parlamente bejaht [2]. Das darin dokumentierte Interesse, Regierungsvertreter an den Ausschußsitzungen teilnehmen zu lassen, wird aber nicht in allen Bundesstaaten geteilt. So lehnt beispielsweise die württembergische Volksvertretung noch im Jahre 1874 die Ausdehnung des Zutrittsrechts auf die Ausschußberatungen ab, u.a. in der Befürchtung eines "allzu großen Einflusses der Minister auf minder willensstarke Kommissionsmitglieder" [3]. Auch die im Jahre 1906 beschlossene Neufassung des § 169 der wüVU:

> "Die Minister ...(etc.)... sind befugt, den Verhandlungen ... der ständischen Kommissionen - soweit nicht von den betreffenden Kommissionen die Abhaltung einer vertraulichen Sitzung beschlossen wird - anzuwohnen und an den Beratungen teilzunehmen." [4]

---

1) Vgl. Huber, aaO, Bd. 3, S. 822, 901

2) Vgl. Hatschek, Parlamentsrecht, S. 238; Dambitsch, aaO S.261 Ziff. 4 m.w.N.; § 30 GO d.pr.AbgH v.16.5.1876: "Die Minister oder die von ihnen beauftragten Staatsbeamten können den Abteilungen und Kommissionen mit beratender Stimme beiwohnen" (vgl. Schwartz, aaO S.199); gleichlautend § 27 GO des Reichstages v. 12.6.1868

3) Vgl. Prot.d.wüAbgKammer v. 1870/74, S. 4909 ff.; dazu Gaupp, aaO S. 113 Fn. 2

4) Vgl. Huber, Dok. 1, S. 139-140 Fn. 77

ist noch in der älteren konstitutionellen Doktrin befangen, wonach der Grundsatz der Vertraulichkeit der Ausschußberatungen die Notwendigkeit der Fernhaltung von Regierungsvertretern beinhalte [1].

Im Reich indessen führte die Entwicklung immer mehr zur Intensivierung des Kontakts in den Ausschüssen. Besonders nach dem Ende der Kanzlerschaft Bismarcks, der der Regierungspräsenz in den Ausschüssen kein großes Gewicht beimaß [2], entwickelte sich die Anwesenheit der Regierungsvertreter in den Kommissionen immer mehr zu einer für das Gesetzgebungsverfahren als notwendig empfundenen und regelmäßig ausgeübten Kooperation zwischen Parlament und Regierung [3]. Entscheidend trägt hierzu bei, daß die Reichsregierung ihren Vertretern nunmehr zubilligt, im Ausschuß sie verpflichtende Erklärungen abzugeben [4].

III. Das Rederecht

Auch dieses Recht der Zutrittsbefugten - also auch der beauftragten Beamten - wird in alle deutschen Verfassungen der Zeit bis 1918 aufgenommen [5]. Dort, wo das Wort "jederzeit" in den Entwürfen fehlt, drängen die Regierungen erfolgreich auf dessen Einfügung [6].

Nicht in Auseinandersetzungen um die normative Fassung dieses Rechts also, sondern in Konflikten der Parlamente

---

1) Vgl. Hatschek, Parlamentsrecht, S. 238

2) Vgl. ebenda

3) Vgl. Loewenberg, aaO S.35

4) Vgl. Hatschek, Parlamentsrecht, S. 239 m.w.N.

5) Vgl. § 21 des "17er-Entwurfs"; § 121 der Frankfurter RV; Art. 60 pr.VU; Art. 9 RV

6) Z.B. nach der 1. Lesung des Frankfurter VEntwurfs (vgl. Bd. 8 d. Verh. d. NVers. 1848, S. 5776) oder Art. 60 pr.VU im Gegensatz zum Entwurf des Verfassungsausschusses (vgl. Verh. d. Vers. zur Vereinbarung d. pr. Staatsverf., Bd. 1, S. 590)

mit den Regierungen über dessen inhaltliche Tragweite vollzieht sich hier die Entwicklung. Sie sei anhand zweier typischer Auseinandersetzungen aufgezeigt.

1. Der schon erwähnt Konflikt im preußischen Abgeordnetenhaus [1] vom Mai 1863 entzündete sich an der Unterbrechung der Rede des Kriegsministers Roon durch den Vizepräsidenten des Hauses, der beabsichtigte, die Abgeordneten zur Ruhewahrung zu mahnen.
Gegen die Unterbrechung wandte sich der Minister in erregtem Wortwechsel u.a. wie folgt:

"Ich bitte, mich nicht zu unterbrechen. .... ich habe das Wort und werde es nicht fortgeben. (Glocke des Präsidenten). .... das steht mir nach der Verfassung zu und keine Schelle und kein Winken und keine Unterbrechung... Ich kann sprechen nach der Verfassung wann ich es will, und es hat niemand das Recht, mich zu unterbrechen. Ich meine, die Befugnis des Herrn Präsidenten geht, wie schon bei früherer Gelegenheit gesagt worden ist [2], bis an diesen Tisch und nicht weiter!" [3]

Demgegenüber Vizepräsident von Bockum-Dolffs:

"Wenn ich den Herrn Kriegsminister unterbreche, so hat er zu schweigen. ... Wenn der Präsident spricht, so hat hier jeder zu schweigen; und jeder, der hier im Hause ist, sei es hier unten, sei es auf den Tribünen, er hat dem Präsidenten Folge zu leisten!" [4]

Die in den anschließenden mehrtägigen Verhandlungen bekräftigten Standpunkte blieben unverändert: das Parlament ver-

---

1) Vgl. oben S. 28; dazu Reynaert, aaO S. 58: "C'est un des épisodes les plus intéressants de cette lutte épique soutenue par la liberté institutionelle contre l'autocratie gouvernementale."

2) So schon Bismarck in der Sitzung vom 26.2.1863, Sten. Ber.AbgH, S.343

3) Vgl. Sten.Ber.AbgH 1863, S. 1189

4) Ebenda

langt eine funktionale Integrierung des ministeriellen Rede- und Anhörungsrechts in den parlamentarischen Beratungsablauf und damit für den Präsidenten eine auch gegenüber den Regierungsprärogativen durchsetzbare 'Leitungskompetenz' [1].

Die Regierung verharrt demgegenüber in dem noch vom dualistisch begriffenen Gegensatz der Gewaltenträger durchdrungenen Selbstverständnis, ihre Rechte "gegenüber" nicht "innerhalb" des Parlaments zur Geltung bringen zu müssen. Jede, auch die vom Sitzungsablauf her gebotene Unterbrechung eines Ministers muß daher als eine, das Rederecht verletzende, unzulässige Disziplinarmaßnahme aufgefaßt werden [2].

Die Kraftprobe wird erst durch Auflösung des Abgeordnetenhauses beendet.

2. In sachlich ähnlichem Gegensatz verläuft die Auseinandersetzung in der Reichstagssitzung vom 25. Mai 1883 [3].

Gestützt auf sein 'jederzeitiges' Rederecht nach Artikel 9 RV ergreift das Bundesratsmitglied von Scholz w ä h r e n d einer Abstimmung das Wort, um längere materielle Ausführungen zu dem teilweise schon verabschiedeten Gesetz zu machen.

Der heftige Widerspruch der Abgeordneten wird damit begründet, daß das jederzeitige Rederecht naturgemäß nur dann eingreife, wenn der parlamentarische Geschäftsgang eine Erörterung überhaupt zulasse. Dies sei bei der Abstimmung, die nach Schluß der Debatte erfolge, nicht der Fall [4].

---

1) Vgl. u.a. die Abgeordneten Gneist, aaO S.1217 (II) und Virchow, aaO S.1222 (I); dazu auch Hatschek-Kurtzig, DPrStR, Bd. 1, S. 213 f. und v. Waldow, aaO S. 48, 49

2) Vgl. Schreiben der Minister in Sten.Ber.pr.AbgH 1863, S. 1207, 1247

3) Sten.Ber.RT 1883, S.2513 ff., 2520 ff.; dazu Reynaert, aaO S.105 f.

4) Vgl. die Abgeordneten von Minnigerode, von Bennigsen, Windhorst, aaO S.2515 ff., 2520 ff.

Dem wird wiederum die Berufung auf das 'jederzeit' sowie die Feststellung entgegengesetzt, über einen angemessenen Einsatz dieses Rechts urteile allein die Regierung [1]. An einer Zuspitzung des Konflikts - wie zwanzig Jahre zuvor in Preußen - ist jedoch keiner Seite mehr gelegen: Die Abgeordneten sprechen dem Vorgang präjudizielle Wirkung ab; der Bundesratsvertreter erkennt an, daß "dieses ganz klare Verfassungsrecht ... nicht ohne natürliche, selbstverständliche Schranken ist" [2].

3. In dieser veränderten Art der Konfliktregelung zeigt sich die auch schon beim Zitier- und Zutrittsrecht festgestellte Tendenz eines allmählichen Abbaus der in den hier interessierenden Rechten enthaltenen Ansätze für eine Konfrontation von Regierung und (Gesamt)Parlament. Dieser Trend entspricht dem - aufgrund des auch ohne normative Parlamentarisierung stetig wachsenden Einflusses der Parlamente [3] - auf die Regierungen ausgeübten Zwang, sich in Plenum und Ausschüssen mit den jeweils sie stützenden Mehrheiten zu arrangieren [4].

So wird insbesondere nach Bismarck sowohl im Reich wie in Preußen das Leitungsrecht des Parlamentspräsidenten gegenüber Ministern - das auch zu deren Unterbrechung berechtigt - in Praxis und Wissenschaft anerkannt [5]. Die Regierungsmitglieder akzeptieren sogar die ihnen gegenüber - außerhalb der Geschäftsordnung - entwickelte Rügeformel des Präsidenten: ein von ihnen gebrauchter Ausdruck aus dem Munde eines Abgeordneten hätte einen Ordnungsruf zur Folge gehabt [6].

---

1) Vgl. die Abgeordneten von Minnigerode, von Bennigsen. Windhorst, aaO S.2513 bis 2519

2) Vgl. von Scholz, aaO S.1216 und die in Fn.1 Genannten, aaO S.1216-1218

3) Vgl. Loewenberg, aaO S.36; Huber, aaO, Bd. 3, S. 907

4) Vgl. Hartung, aaO S.286 ff.; Loewenberg, aaO S.41; Hintze, aaO S.476

5) Vgl. insbes. Perels, Das autonome Reichstagsrecht, 1903, S. 96 m.w.N. aus der Praxis; Stier-Somlo, Anm. 1 zu Art. 24 pr.VU

6) Vgl. Perels, aaO S.96 f.; Jungheim, Die Geschäftsordnung für den Reichstag, 1916, S. 238 ff.

Ohne Wortlautänderung paßt sich also auch hier die Ausdeutung und Wahrnehmung des Ministerrechts an das sich langsam wandelnde Verhältnis der Regierung zum Parlament an [1].

D. Zwischenbilanz 19. Jahrhundert

Die Entwicklung der hier interessierenden Rechte im genannten Zeitraum zusammenfassend, ist als auffallend festzustellen, daß sich in ihr genau diejenigen Kräfte widerspiegeln, die auch die Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland bestimmen [2].

Der hierbei bedeutsame Faktor der zunächst ungebrochenen Stärke der monarchischen (Regierungs)Gewalt - für die sich die Verfassunggebung lediglich als eine von den damaligen Umständen geforderte V e r w a l t u n g s leistung darstellt [3] - kommt in der dem Zutritts- und Rederecht beigefügten "deutschen Variante" zum Ausdruck. Durch sie wird die für die Herausbildung des parlamentarischen Regierungssystems bedeutsame klare Gegenüberstellung von Volksvertretung und Ministerregierung verwischt und das der Regierung im konstitutionellen System eingeräumte Übergewicht gegenüber dem Parlament [4] verstärkt. Das muß als Erschwerung der praktischen und theoretischen Ausgangslage für die Entwicklung des deutschen Parlamentarismus gewertet werden. Denn die durch die "deutsche Variante" eröffnete Möglichkeit, eine Vielzahl von Beamten als Regierungsvertreter dem Parlament gegenüberzustellen, gestattet es dem Monarchen, der Volksvertretung sozusagen "verwaltungsmäßig" zu begegnen. Das Parlament kann keine personell hervorgehobene, daher qualitativ besondere Behandlung von der Regierung verlangen. All seinen Forderungen kann daher - letztlich

---

1) Vgl. dazu auch Hatschek, DPrStR, Bd. 1, S. 645 f.

2) So schon für die Entwicklung in Preußen v. Waldow, aaO S. 53

3) Vgl. Huber, aaO, Bd. 1, S. 316 f.

4) Dazu L. Bergsträsser, Parlamentarismus, S. 144; Glum, aaO S. 54 f.

in Fortsetzung vorkonstitutioneller Regierungstätigkeit - mit dem Einsatz qualifizierter Beamten genügt werden.

Daß dieses 'Verwaltungsdenken', dem jeder Sinn für eine politisch-parlamentarische Legitimation der Regierungstätigkeit fehlt, auch die praktische Handhabung der genannten Rechte bestimmte, zeigt die bis in die Bismarck-Zeit hinein virulente Vorstellung vom Zutritts- und Rederecht als bloßer Regierungsprivilegien, mit denen die Tätigkeit des Parlaments kontrolliert und gelenkt werden müsse [1].

Dort, wo das - bezeichnenderweise aus fremden Verfassungssystemen übernommene und erst zuletzt auftretende - Zitierrecht mit seiner auf Parlamentarisierung der Regierungsgewalt drängenden Tendenz in die Verfassungen aufgenommen wird, kommt es zu Konflikten mit diesem 'Verwaltungsdenken'. Erst die gegen Ende des Kaiserreichs vor allem infolge der Einführung des gleichen Wahlrechts zunehmende Erstarkung der parlamentarischen Kräfte kann eine besondere Rechenschaftspflicht der Minister vor dem Parlament durchsetzen. Seinen sinnfälligen Ausdruck findet dieser weitere, die Entwicklung des deutschen Parlamentarismus kennzeichnende Trend, in der Durchsetzung des außerhalb der geschriebenen Verfassung konzipierten Zitierrechts im Deutschen Reich. Damit werden schließlich auch die Konflikte, die zunächst um die inhaltliche Tragweite der jeweiligen Rechte zwischen Regierung und Volksvertretung geführt werden, allmählich immer weniger im Sinne des Dualismus besitzstandwahrend durchgefochten und vertagt, sondern zunehmend kooperativ geregelt.

---

1) Vgl. W. Marner, Die Verfassung des Herzogtums Nassau von 1814, Diss. 1953; zur raschen Überwindung dieser Auffassung in Frankreich und gegensätzlicher Tendenzen in der bayrischen Verfassungsentwicklung vgl. Oeschey, aaO S.97

E. Die Entwicklung des Zitier-, Zutritts- und Rederechts in der Weimarer Republik (1919 - 1933)

Die nach 1918 verkündeten parlamentarisch-demokratischen Verfassungen in Reich und Ländern führen die aufgezeigten Entwicklungstendenzen fort bzw. normieren das bis dahin Erreichte [1].

I. Das Zitierrecht

In dem Bestreben, die als nötig erkannten Verbindungen zwischen Parlament und Regierung auch institutionell zu verankern [2] und die Kontrollfunktion des Parlaments zu verstärken, wird das Zitierrecht durchweg in die Verfassungen aufgenommen [3]. Im Reich und einigen Länderverfassungen [4] rückt es - so die neue zentrale Stellung der Volksvertretung dokumentierend - innerhalb der entsprechenden Verfassungsartikel an die erste Stelle vor die beiden Regierungskompetenzen. Überall wird das Zitierrecht auch auf die Ausschüsse ausgedehnt: Ein Ausdruck der Anerkennung ihrer eigenständigen Funktion im parlamentarischen Willensbildungsprozeß [5]. Schließlich fällt § 50 Abs. 3 der badischen Verfassung auf, wonach neben den Ministern auch "sonstige Regierungsvertreter" - also insbesondere Staatssekretäre [6] - für zitierbar erklärt werden, während die sächsische Verfassung in Art. 16 zudem eine Präsenzpflicht für die Mitgliederder obersten Rechnungsbehörde vorsieht.

---

1) Vgl. Art. 33 WRV und z.B. Art. 24 pr.V. v. 30.11.1920; § 65 bayV. v. 14.9.1919; Art. 16 sächsV. v.1.11.1920; § 20 wüV. v.25.9.1919; § 50 badV.; Art. 32 hessV. v. 12.12.1919; § 31 bremV. v.18.5.1920; Art. 23 hbgV. v. 7.1.1921

2) Vgl. Partsch, AöR 83, S. 469

3) Vgl. Fn. 1; nur die süddt. Verf. Bayerns, Badens, Württembergs und Hessens bleiben noch bei dem interpellatorischen Zusatz "zu erscheinen, um Auskunft zu erteilen".

4) z.B. Art. 24 prV.; Art. 16 sächsV.

5) Vgl. die Abgeordneten Fischer und Gröber in Verh. d. 8. Aussch. d. NatVers., Aktst. 391, S. 304

6) Vgl. K. Waldecker, Verfassung des Freistaates Preußen v. 30.11.1920, 1928, Anm. 3 zu Art. 23 prV. (S. 96)

II. Das Zutrittsrecht

Auch hier erfolgt erstmals die ausdrückliche Erstreckung dieses Rechts auf die Ausschüsse des Parlaments. Im übrigen bleibt seine bisherige Ausgestaltung unverändert, so auch der Kreis der Zutrittsberechtigten mit der "deutschen Variante". Im Reich haben zusätzlich außer den Länderbevollmächtigten die Mitglieder des Reichswirtschaftsrates bei den von ihnen eingebrachten Vorlagen ein Zutrittsrecht [1].

III. Rederecht

Auch diese Rechte - und zwar in Form ihrer "jederzeitigen" Wahrnehmbarkeit - werden von den meisten Verfassungen übernommen [2], wieder unter Ausdehnung ihres Geltungsbereichs auf die Ausschußsitzungen. Nur die Weimarer Nationalversammlung streicht bewußt das "jederzeit" des Verfassungsentwurfs [3]. Sie schließt sich dabei folgender aufschlußreicher Argumentation des Abgeordneten Gröber an [4]:

- Angesichts der sämtlich anhörungsberechtigten "Dutzend Reichsminister, ... mehreren Dutzend Vertreter des Reichsrats und der möglicherweise Hundert Vertreter vom Reichswirtschaftsrat" seien Ordnungsbestimmungen erforderlich, die die "Reihenfolge zunächst zwischen den priviligierten Rednern unter sich" und dann deren Verhältnis zu "denjenigen, die eigentlich im Reichstag reden sollten ... : den Abgeordneten" festlegen. Solche Regelungen könnten nicht in der Verfassung, sondern nur in der Geschäftsordnung des Reichstags getroffen werden.

---

1) Art. 165 IV WRV; dazu Anschütz, aaO Anm. 2 zu Art. 33 WRV, S. 214

2) Die bayrische und badische Verfassung beschränken das jederzeitige Rederecht der Minister auf den jeweiligen Beratungsgegenstand, gewähren also kein Anhörungsrecht außerhalb der Tagesordnungen.

3) Vgl. Sten.Ber.d.Verh. d.NVers., Bd. 327, S. 1289 f.

4) Ebenda, S. 1290

- "Die Privilegierung der Regierung hatte in den früheren Verfassungen einen ganz guten Sinn. Denn die Regierung trat als Obrigkeit gegenüber der Volksvertretung auf; sie hatte eine besondere Aufgabe. Jetzt wird die Regierung aus den Parteien entnommen und jetzt entsteht die Frage, inwieweit Redner vom Regierungstisch auf die Rednerliste der Parteien angerechnet werden sollen." Auch diese Frage könne nur in der Geschäftsordnung geregelt werden.

Der dann verabschiedete Art. 33 Abs. 3 WRV: "Auf ihr Verlangen müssen die Regierungsvertreter [1] während der Beratung, die Vertreter der Reichsregierung auch außerhalb der Tagesordnung gehört werden" [2] unterwirft daher die Ausübung des nicht mehr "jederzeit" gewährten Rederechts der Geschäftsordnung des Reichstages [3]. Diese soll auch bestimmen, in welcher Reihenfolge die Regierungsvertreter zu Wort kommen [4]. Allerdings bestimmt dann die bis 1933 in den hier interessierenden Bestimmungen unverändert gebliebene Geschäftsordnung vom 12.12.1922 zur "Redeordnung" in § 82 nur: "Der Präsident bestimmt die Reihenfolge der Redner. Dabei soll ihm die Sorge für die sachgemäße Erledigung und zweckmäßige Gestaltung der Beratung, die Rücksicht auf die verschiedenen Parteirichtungen und die Stärke der Fraktionen leiten." [5] Diese Bestimmung löst zwar den auf das jederzeitige Anhörungsrecht zugeschnittenen § 43 der alten Geschäftsordnung [6] ab. Sie bewirkt jedoch keine

---

1) D.h. die Vertreter der Länderregierungen

2) Ähnliche Differenzierungen in der hess. und sächsischen Verfassung, aaO: die Minister müssen auch außerhalb der Tagesordnung, ihre Vertreter nur zu Tagesordnungspunkten gehört werden.

3) Ebenso die Verfassung von Lippe (Art. 14), Mecklenburg-Schwerin (Art. 36), Oldenburg (§ 64) und Schaumburg-Lippe (Art. 15); vgl. Apetz, Die Grenzen der parlamentarischen Geschäftsordnungsautonomie, Diss. 1933, S. 52 f.

4) Vgl. Poetzsch-Heffter, Handkommentar der Reichsverfassung, 1920, Anm. 6 zu Art. 33

5) Abdruck der Geschäftsordnung bei Marschall von Bieberstein, Verfassungsrechtliche Gesetze, 1929, S. 301 ff.

6) Vgl. Reichstags-Handbuch, 1.WP. (1920), S. 136

erkennbare Änderung der Handhabung des Rederechts. Die Formulierung, daß die Regierungsvertreter "auf ihr Verlangen ... gehört werden müssen" wird nämlich bald so gedeutet, daß Regierungsvertreter angehört werden müssen, nicht nur "wenn", sondern auch "sobald" sie zu reden begehren.

So kommt man in Literatur [1] und Praxis [2] rasch wieder zur gewohnten Ausdeutung des Rederechts als eines "jederzeitigen", also bei Verlangen sofort zu gewährenden Rechts der Regierungsvertreter auf Worterteilung und unbeschränkter Redezeit. Es entspricht dieser, die Streichung des "jederzeit" negierenden Ausdeutung (die allerdings mit der Verfassungslage der Länder, insbesondere Preußens, übereinstimmt), wenn beispielsweise Hatschek [3] die im alten Reichstag geübte Praxis, daß mehrere Minister hintereinander sprechen [4], nunmehr als unzulässig bezeichnet, dies aber nicht mit dem Fehlen des "jederzeitigen" Rederechts begründet, sondern über Art. 34 Abs.4 WRV als "ordnungswidrig" unterbinden will.

So wenig durch die Unterstellung der Ausübung des Rederechts unter die Geschäftsordnung des Reichstages bewirkt wird, so gering ist auch die Auswirkung der Gröber'schen Anregung, die Redezeit der Minister auf die seiner Fraktion anzurechnen. Zwar sind Absprachen über Redezeiten schon damals üblich; sie werden jedoch stets nur als für die Abgeordneten bindend angesehen. Mitursächlich hierfür mag der Umstand gewesen sein, daß Minister - entgegen den Erwartungen der Nationalversammlung [5] - häufig nicht gleichzeitig über ein Reichstagsmandat verfügten [6].

---

1) Vgl. z.B. Hatschek, DPrStR, Bd. 1, S. 645, 647; Anschütz, aaO S.215

2) Vgl. Bericht des GO-Ausschusses, in: Verh.RT. 1.WP, Bd. 374, Aktst. 4411, S. 4872 zu §§ 95 - 97 GORT

3) Ebenda, S. 648

4) Vgl. z.B. Reichstagssitzung vom 11./12.12.1899, Sten.Ber., S. 3280 ff., 3320 ff.

5) Vgl. Ber. u. Prot. d. 8. Aussch. d. NV., Aktst. 391, S. 304

6) Vgl. Apetz, aaO S.54

Der im Bereich des Rederechts in den "Mai-Konflikten" in Preußen und im Reich (vgl. oben, S. 28 u. 37f) aufgetretene Konfliktstoff wird durch die Etablierung einer Ordnungsgewalt über die Regierungsmitglieder entschärft. Im Reich und überwiegend auch in den Ländern [1] werden die Regierungsvertreter einer ausdrücklich normierten, zum Teil auch interpretativ ermittelten [2] Ordnungsgewalt des Vorsitzenden in Plenum und Ausschüssen unterstellt. Sie ermöglicht es nunmehr, auch Regierungsvertreter in ihrer Rede zu unterbrechen und ihnen Sach- und Ordnungsrufe zu erteilen [3]. Praktiziert wurde das letztere bis 1933 allerdings nicht ein einziges Mal [4].

Auch die bisher als Ausfluß des "jederzeitigen" Rederechts angesehene, mitunter in Anspruch genommene [5] Befugnis der Regierungsvertreter, in einer Beratung ganz heterogene Gegenstände anzusprechen, wird ihnen nunmehr als "ordnungswidrig" abgesprochen [6] - freilich auch dies, ohne in der Praxis jemals relevant geworden zu sein. Die Grenze der Ordnungsgewalt bildeten Wortentzug und Sitzungsausschluß als Eingriffe in das verfassungsmäßig gewährleistete Anhörungs- und Zutrittsrecht (Art. 33 Abs. 2, 3 WRV) [7].

---

1) Vgl. Art. 33 Abs. 4 WRV; zu den Länderregelungen vgl. Apetz, aaO S.52 f.

2) Z.B. Bazille, Die Verfassung Würtembergs, 1929, Anm. 3 zu Art. 20 wüV: "Sie ergibt sich aus der Natur der parlamentarischen Regierungsweise."

3) Vgl. Anschütz, aaO S.215; Roßmann, Die Leitung der Parlamentsverhandlungen ...", Diss. 1927, S. 40, 55 m.w.N.

4) Vgl. Apetz, aaO S.56 Fn. 2

5) Vgl. die bei Hatschek-Kurtzig, DPrStR, Bd. 1, S. 647 f. genannten Beispiele

6) Hatschek-Kurtzig, aaO S.648

7) Roßmann, aaO S.40 m.w.N.

F. Die Normierung des Zitier-, Zutritts- und Rederechts in den Verfassungen der Bundesrepublik

I. Artikel 43 des Grundgesetzes

Nur die Erkenntnis, daß die textlichen Änderungen der Weimarer Zeit keinerlei Auswirkungen auf die praktische Handhabung der hier interessierenden Rechte hatte, erklärt deren durch Art. 43 GG erfahrene Ausprägung.

Die Wiederaufnahme des Wortes "jederzeit" in Art. 43 Abs. 2 Satz 2 GG erweist sich dann ebenso nur scheinbar als normativer Rückschritt, wie die nunmehr auch ausdrücklich erfolgte Gleichstellung der Mitglieder von Bundesrat und Bundesregierung beim Zutritts- und Rederecht. Selbst das Fehlen einer Verfassungsnorm, die Regierungs- und Bundesratsvertreter ausdrücklich der Ordnungsgewalt des Präsidenten unterwirft [1], stellt nicht den "Rückfall in den Dualismus" dar, als der er auf den ersten Blick erscheint: Der Anspruch auf eine gegenüber Vertretern dieser beiden Organe durchsetzbaren Ordnungsgewalt des Bundestagspräsidenten wird keineswegs aufgegeben. Vielmehr besagt § 45 Abs. 1 GOBT ausdrücklich: "Sitzungsteilnehmer, die nicht Mitglieder des Bundestages sind (hierzu gehören nach einhelliger Auffassung die Mitglieder von Bundesrat und Bundesregierung [2]) ... unterstehen der Ordnungsgewalt des Präsidenten." Umstritten ist allerdings die grundgesetzliche Abdeckung dieser Norm. Während teilweise Art. 40 Abs. 2 GG herangezogen wird, der mit der Übertragung des Hausrechts und der Polizeigewalt [3] den Bundestagspräsidenten auch mit einer gegenüber Regierungs- und Bundesratsvertretern durchsetzbaren Ordnungsgewalt ausstatte, die durch die Geschäftsordnung des Bundestages lediglich freiwillig auf den Sachruf (§ 40 Satz 1 GOBT)

---

1) Anders die Verfassung von sieben der elf Bundesländer wie im GG: die Verfassung von Bremen, Saarland, Bayern, Schleswig-Holstein

2) Vgl. Lechner-Hülshoff, Anm. 3 zu § 40 GOBT

3) Zu beiden Begriffen vgl. insbes. Ritzel-Bücker, Handbuch für die parlamentarische Praxis, 1971, S. 233 f.

und die "Allgemeine Ordnungsgewalt" [1] (§ 45 GOBT) beschränkt worden sei [2], trennen andere die Rechte aus Art. 40 Abs. 2 GG streng von der Ordnungsgewalt des Präsidenten [3], so daß nicht aus Art. 40 Abs. 2 GG, sondern aus der dem parlamentarischen System immanenten Seprematie des Parlaments sich die Unterstellung der Regierung unter eine allgemeine Ordnungsgewalt des Präsidenten ergebe, wie sie in §§ 40 Satz 1 und 45 Abs. 1 GOBT beansprucht werde [4]. Am weitesten geht die Auffassung, § 45 Abs. 1 GOBT finde in der Verfassung keinerlei Rückhalt, so daß der Bundestag insoweit seine Befugnisse überschritten habe [5]. Welcher Auffassung zu folgen ist, kann offen bleiben, da in dem hier allein interessierenden Aspekt des Einflusses der präsidialen Ordnungsgewalt auf das Zutritts- und Rederecht es primär auf die praktisch gewordene Konkurrenz beider Kompetenzen ankommt. Hier aber zeigt sich, daß die de-facto-Reichweite beider Exekutivrechte gegenüber der Situation im Weimarer Reichstag unverändert geblieben ist: die Mitglieder der Bundesregierung und des Bundesrates unterwerfen sich einerseits der Sitzungsgewalt des Präsidenten [6], andererseits werden formelle Sach- oder auch Ordnungsrufe ihnen gegenüber nicht ausgesprochen. Zu letzterem übernehmen die Präsidenten des Bundestages die schon im kaiserlichen Reichstag entwickelte Rügeformel, daß die Äußerung (des Regierungsvertreters), stammte sie von einem Abgeordneten, mit einem Ordnungsruf geahndet worden wäre [7].

---

1) Maunz-Dürig, Rn. 22 zu Art. 43

2) Neben Fn. 1 Zinn-Stein, Anm. 10 zu Art. 91 hessV; wohl auch Trossmann, Parlamentsrecht, S. 163

3) So z.B. Hamann-Lenz, Anm. 4 zu Art. 40; Giese-Schunk, Grundgesetz, 1970, Anm. 4 zu Art. 40

4) So schon Bazille, aaO, Anm. 3 zu § 20 wüV.; zu undifferenziert mit unergiebigem Nachweis Giese-Schunk, Anm. 2 zu Art. 43

5) So Fr. Schäfer, Bundestag, S. 68

6) Vgl. Fr. Schäfer, aaO

7) Vgl. oben, S. 38

II. Abweichende Regelungen in den Länderverfassungen

1. Zitierrecht

Nach Art. 78 Abs. 2 der saarländischen Verfassung i.V.m. Art. 85 Abs. 2 der Geschäftsordnung des saarländischen Landtages können neben den Ministern auch deren ständige Bevollmächtigte herbeizitiert werden. In Bayern verpflichtet das Zitierrecht auch die Staatssekretäre, die freilich nach Art. 43 II der bayerischen Verfassung vollstimmberechtigte Mitglieder der Staatsregierung sind [1].

2. Zutrittsrecht

Die Verfassungen Hamburgs (Art. 23 Abs.1), Nordrhein-Westfalens (Art.45 Abs. 3) und Niedersachsens (Art.10 Abs.3) haben das Zutrittsrecht zu den Sitzungen der Untersuchungsausschüsse ausgeschlossen. Niedersachsen versagt darüber hinaus den Regierungsvertretern den Zutritt auch zu den Sitzungen des Wahlprüfungsausschusses und des Ausschusses zur Vorbereitung der Wahl der Mitglieder des Staatsgerichtshofes (Art. 10 Abs. 3 nsVerf.). Auf die "deutsche Variante" (= Beauftragtenzusatz) verzichtet nur die Berliner Verfassung (vgl.Art. 34): Zutritts- und redeberechtigt sind allein die Senatsmitglieder [2].

3. Rederecht

Hier differenziert Art.45 I der nordrhein-westfälischen Verfassung zwischen Ministern und ihren Beauftragten. Nur den Erstgenannten ist "jederzeit", auch außerhalb der Tagesordnung, das Wort zu erteilen.

In Berlin (Art.34 Abs.3 Satz 2 berlV.) ist den Senatsmitgliedern nur zu den Tagesordnungspunkten jederzeit das Wort zu erteilen. Nur der Regierende Bürgermeister oder sein Vertreter können - und dies auch nur vor Eintritt in die Tagesordnung - unabhängig vom Gegenstand der Beratungen das Wort ergreifen [3].

---

1) Vgl. Art. 24 Abs. 1 bayV. und unten, S. 65

2) Vgl. dazu Landsberg-Goetz, Verfassung von Berlin, 1951, S. 94

3) Vgl. Landsberg-Goetz, aaO S. 92, 94

Die bremische Verfassung enthält (im Gegensatz zu ihrer Vorgängerin vom 8.5.1920) kein jederzeitiges Rederecht der Senatsvertreter; wohl aber gewährt § 40 der Geschäftsordnung der Bürgerschaft [1] ein solches Recht. In der Kommentierung wird dies als Ausdruck eines in der bremischen Bürgerschaftspraxis "niemals angezweifelten Grundsatzes" angesehen, der "auch ohne Aufnahme in die geschriebene Verfassung geltendes Verfassungsrecht geblieben ist" [2].

G. Ergebnisse der historischen Analyse

Als Fazit der historischen Analyse läßt sich demnach unter der Fragestellung: "Wie spiegelt sich die Wandlung des Verhältnisses der Legislative zur Exekutive in der Entwicklung der drei Rechte wider?" feststellen:

- Die Herausbildung des (de facto) Z I T I E R R E C H T S (im Kaiserreich) bzw. seine sukzessive inhaltliche Realisierung dort, wo es verfassungstextlich vorgegeben war (Preußen), sind unmittelbar Ausdruck und zugleich wesentlicher Bestandteil des Wandels vom konstitutionell-monarchischen Gegenüber beider Gewalten zu ihrer gegenseitigen Abhängigkeit im parlamentarischen Regierungssystem: Der Anspruch des Zitierrechts, über die - auch durch bloße Interpellationsbeantwortung seitens beliebiger Regierungsbeamter erzielbare - Gewährleistung des funktionalen Zusammenwirkens von Regierung und Parlament hinauszugehen, indem es den verantwortlichen Minister als Person Kritik und Fragen des Parlaments auszusetzen verlangt, dient der Entwicklung des für die politische Ministerverantwortlichkeit und damit für den Parlamentarisierungsprozeß wesentlichen Kriteriums der personalen Vertrauensbindung der Minister an die (Mehrheit der) Volksvertretung. Die Aufnahme des Zitierrechts in alle deutschen Verfassungen

---

1) br.GBl. 56, 135 ff.

2) So Spitta, Kommentar zur bremischen Verfassung, 1960, S. 188

nach dem Ersten Weltkrieg und seine vorrangige Plazierung dokumentieren den Durchbruch des Parlamentarismus in Deutsohland.

- In der Entwicklung des Z U T R I T T S R E C H T S ist es vor allem der Wandel im Verständnis dieses Rechts: von der Deutung als einem bloßen, die Kontrolle des Parlaments ermöglichenden Regierungsprivileg zur Erkenntnis seiner Bedeutung für die Realisierung der zur Überbrückung der organisatorischen Gewaltenteilung notwendigen Kooperation von Regierung und Parlament - der die eingangs genannte Verschiebung widerspiegelt. Hinzu kommt die Erstrekkung des Zutrittsrechts auf die Parlamentsausschüsse: Dem noch im dualistischen Denken des Frühkonstitutionalismus wurzelnden Ausschluß der Regierungsvertreter von Sitzungen der "Kommissionen" folgt die schon im Spätkonstitutionalismus praktizierte, dann in den parlamentarischen Verfassungen normierte Einbeziehung aller Ausschüsse in das Zutrittsrecht als Ausdruck eines zunächst nur vom Sachlichen her ausgegangenen Kooperationszwangs beider Gewalten, der sich dann durch die spätere parlamentarische Abhängigkeit der Regierung politisch verstärkt.

  Nachdem man 1919 vor allem daran dachte, die bisher fehlenden nötigen Verbindungen zwischen Parlament und Regierung zu schaffen - allerdings unter Vernachlässigung des Gesichtspunkts dennoch nötiger Gewaltentrennung [1] - zeigt sich der Ansatz für eine dritte hier differenzierende Phase im parlamentarischen Selbstverständnis in dem nach 1945 in einigen Länderverfassungen verfügten Ausschluß der Regierungsvertreter von Sitzungen u.a. der Untersuchungsausschüsse.

- Die allmähliche funktionale Integrierung des jederzeitigen R E D E R E C H T S in die jeweils gegebenen Bedingungen des parlamentarischen Sitzungsablaufs kennzeichnet hier den Übergang vom dualistisch ausgeprägten Gewaltengegensatz

---

1) Vgl. Partsch, AöR 83, S. 469

zu ihrer gegenseitigen Rücksichtnahme im Parlamentarismus. Die besonders von diesem Wandel motivierte Streichung des "jederzeit" in Art. 33 WRV blieb allerdings ohne Auswirkung auf die Parlamentspraxis des absoluten Vorrangs ministerieller Äußerungen vor Wortmeldungen der Abgeordneten.

Abschnitt 3: Funktion und Anwendung der Rechte des Art. 43 GG

A. Das Zitierrecht

I. Die Einbettung des Zitierrechts in die grundgesetzliche Ordnung.

Die fast wörtliche "Übernahme" des in Art. 43 GG normierten Zitierrechts aus früheren, anders gearteten Verfassungsordnungen zwingt - besonders unter dem Aspekt seiner gewaltenkoordinierenden Funktion - dazu, die Stellung des Zitierrechts in unserer vom Grundgesetz geprägten parlamentarischen Verfassungsordnung genauer zu fixieren.
Zwei Fragen kommt hierbei entscheidende Bedeutung zu:
Ist das Zitierrecht zwangsläufiger Ausfluß des parlamentarischen Regierungssystems und kommt in ihm eine grundgesetzlich verankerte Ministerverantwortlichkeit zum Ausdruck?

1. Ist das Zitierrecht zwangsläufiger Ausfluß des parlamentarischen Regierungssystems? [1)]

Dieser Auffassung scheint zu widersprechen, daß das Zitierrecht schon im Kaiserreich und im konstitutionellen Preußen als Instrument zur Regierungskontrolle eine eigenständig zentrale Bedeutung erlangen konnte. Damit bestätigt sich scheinbar auch die Auffassung von Maunz [2)], das Zitierrecht ohne das Erfordernis parlamentarischen Vertrauens für die Regierung sei zwar unsanktioniert, dennoch aber nicht "denknotwendig ausgeschlossen".

Dieser Schlußfolgerung ist jedoch entgegenzuhalten, daß gerade die historische Entwicklung des Zitierrechts in den genannten Staaten, aber auch seine außerkonstitutionelle Entstehung im Frankreich der Charte von 1814 gezeigt haben, daß es stets als Mittel zur Durchsetzung einer spezifisch politischen Verantwortlichkeit der Minister gegenüber der Volksvertretung geschaffen bzw. genutzt wurde, und zwar mit dem

1) So Schneider, in: B-K,Erl.II,2 zu Art.43; von Mangoldt-Klein, S. 936; Giese-Schunk, Anm.II,1 zu Art.43; Zinn-Stein, Anm.2 zu Art.91 hessV.; a.A.: Maunz-Dürig,Rn.1 zu Art.43

2) Ebenda; ebenso Monz, Die parlamentarische Verantwortlichkeit in deutschen Staaten einst und heute, 1965, S. 45

Ziel, zur parlamentarischen Regierungsweise zu gelangen. Die mit der Zitierung dem Parlament gegebene Chance zur Demonstration eines Machtgefälles verleiht dem Zitierrecht langfristig geradezu zwangsläufig einen parlamentarisierenden Effekt. Gegenüber dieser dem Zitierrecht innewohnenden Dynamik tritt seine weitere - zunächst in den konstitutionellen Verfassungen allein gemeinte - Aufgabe zurück, durch Schaffung engen gegenseitigen Kontakts zwischen Regierung und Parlament die organisatorische Gewaltenteilung zu überbrücken [1].

Das Zitierrecht kann somit als ein nach wie vor von der organisatorischen Gewaltenteilung bedingtes Funktionsrecht bezeichnet werden, dessen politischer Spannungsgehalt indes nur im parlamentarischen System seinen notwendig institutionellen Ausgleich findet. Im vor- oder nichtparlamentarischen Verfassungssystem übt es daher stets eine Sogwirkung in Richtung auf die Etablierung parlamentarischer Regierungen aus.

Mit dieser Präzisierung ist daher der in der Ausgangsfrage enthaltenen Feststellung zuzustimmen.

2. Zum zweiten besteht Unklarheit darüber, ob das Zitierrecht als Ausdruck - oder Beweis - einer im Grundgesetz verankerten Ministerverantwortlichkeit gelten kann [2].

Wieder ist zunächst auf das Ergebnis der historischen Analyse zu verweisen, wonach das Zitierrecht ja gerade als

---

1) Vgl. Pietzner, Das Zutrittsrecht der Bundesregierung im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, JR 1969, S.45 m.w.N. Es ist daher - auch historisch betrachtet - zutreffend, das Zitierrecht als "Folge der organisatorischen Gewaltenteilung" zu bezeichnen (so Maunz-Dürig, Rn.1 zu Art.43 GG). Ihm damit aber seinen immanenten Bezug zum Parlamentarismus abzusprechen heißt, den wesentlich politischen Inhalt des Zitierrechts zu übersehen.

2) So v.Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, 1953, Anm. 2 zu Art. 43; Giese-Schunk, aaO, Anm.II,1 zu Art. 43; Zinn-Stein, aaO, Anm. 3a zu Art. 91 hessV.; Spreng-Birn-Feuchte, Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1954, Anm. 1 zu Art. 34 wüV.
a.A.: Maunz-Dürig, Rn. 9 zu Art. 43; Schmidt-Bleibtreu-Klein, Rn. 3 zu Art. 43

Mittel zur Realisierung einer über die bloß juristische Verantwortlichkeit [1] hinausgehenden Verantwortlichkeit der Minister verstanden wurde. Schon seine bewußte Aufnahme in das Grundgesetz könnte daher als Ausdruck einer gewollten politischen Verantwortlichkeit der Bundesminister gegenüber dem Bundestag gewertet werden. Allerdings setzt dies voraus, daß der Begriff der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit auch dort noch für anwendbar erklärt wird, wo - wie im Grundgesetz - dem Parlament ein förmliches Abberufungsrecht gegenüber einzelnen Bundesministern nicht zur Verfügung steht [2].

Diese Auffassung wird von denjenigen vertreten, welche sich auf die herkömmliche, im Konstitutionalismus ausgebildete Bedeutung dieses Begriffes stützen [3]. Ihnen genügt für die Annahme einer Ministerverantwortlichkeit das Vorhandensein anderer Möglichkeiten als des Mißtrauensvotums, um der Verantwortung der Minister effektiven Inhalt zu geben. Zu diesen Möglichkeiten zählt sie neben Mißbilligung [4], Tadel und Aufforderung zur Entlassung des Ministers u.a. eben auch das Zitierrecht, und zwar vor allem wegen der darin enthaltenen Verpflichtung, vor dem Parlament Rede und Antwort stehen zu müssen.

Demgegenüber steht und fällt nach wohl herrschender Lehre [5] die Annahme einer Ministerverantwortlichkeit mit der Mög-

---

1) "... für die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit ihres Handelns gegenüber dem Parlament einzustehen": Böhmert, VVDStRL 16, S. 142

2) Anders: Art. 54 WRV

3) So v. Mangoldt-Klein, aaO S. 1263 f.; Böhmert, VVDStRL 16, S. 142; Friesenhahn, ebenda, S. 58 m.w.N.; v.Wick, Die Verantwortung der Bundesminister, in: DÖV 56, 113 ff; Abelein, Bundestag von innen, S. 152; Häfele, ebenda, S.188

4) Zu Mißbilligungsbeschlüssen gegen einzelne Minister vgl. bes. Maunz, Deutsches Staatsrecht, S. 373

5) Maunz-Dürig, Rn.9 zu Art. 43; Rn. 4 zu Art. 65; Meder, in: B-K, Anm. II zu Art. 65; Hamann-Lenz, Anm. 4 zu Art. 65; Eschenburg, aaO S. 610 und DÖV 54, 199; Fr. Schäfer, aaO S. 310

lichkeit ihrer verfassungsrechtlichen Sanktion. Die grundgesetzliche Beschränkung des Mißtrauensvotums auf den Bundeskanzler (Art. 67 GG) habe zur Folge, daß dem Minister nur eine "Dienstverantwortung" [1] dem Bundeskanzler, nicht aber eine Verantwortlichkeit dem Parlament gegenüber obliege, so daß auch Art. 43 Abs. 1 GG nicht Ausdruck einer Ministerverantwortlichkeit sein könne.

Dieser Auffassung, die sich neben dem Argument aus Art. 67 noch auf die gegenüber der Weimarer Verfassung (vgl. Art.59 WRV) erfolgte Streichung der Minister-Anklage stützt, steht entgegen, daß beide Sanktionen zwar durchweg als Mittel zur Geltendmachung parlamentarischer Verantwortlichkeit betrachtet werden, daß aber ein Zwangsmittel zur Durchsetzung eines Rechts noch nicht Kriterium dieses Rechts selbst ist. Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister muß sich unabhängig von den Mitteln ihrer Durchsetzbarkeit feststellen lassen [2].

Hierbei dürfte angesichts der Beibehaltung gerade des Zitierrechts und der Gewährleistung der übrigen angeführten Möglichkeiten zur Aktualisierung einer Rechenschaftspflicht der Ressortminister vor dem Parlament die Annahme ausgeschlossen sein, der Verfassunggeber habe mit der Betonung des Kanzlerprinzips die parlamentarische Stellung der Minister letztlich wieder auf den Stand der Reichsverfassung von 1871, nämlich auf die Ebene bloßer Staatssekretäre herabdrücken wollen [3]. Zudem bestehen Zweifel daran, ob das Fehlen der Minister-Anklage als taugliches Argument gegen das Bestehen einer parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit betrachtet werden kann. Auch der Bundeskanzler unterliegt ihr nicht, an seiner parlamentarischen Verantwortlichkeit wird jedoch nicht gezweifelt [4].

---

1) Vgl. v. Mangoldt-Klein, aaO S. 1264

2) So auch v. Wick, aaO S. 114 m.w.N.

3) So auch Friesenhahn, VVDStRL 16, S. 58; v. Wick, aaO S. 114; v. Mangoldt-Klein, aaO S. 1264

4) Vgl. v. Wick, aaO S. 114

Aus dem Fehlen eines Mißtrauensvotums gegenüber Bundesministern auf das Fehlen ihrer parlamentarischen Verantwortlichkeit zu schließen, dürfte schließlich weder der eigenständig-organschaftlichen Stellung der Minister gerecht werden, die ihnen das Grundgesetz innerhalb der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers zuweist [1], noch vom politisch-praktischen Zweck des Wegfalls dieser Sanktion her gerechtfertigt sein. Damit war lediglich beabsichtigt zu verhindern, "daß durch das 'Herausschießen' von Ministern aus dem Kabinett dem Bundeskanzler (insbesondere einem Minderheitskanzler) die Erfüllung der Regierungsaufgaben erschwert oder unmöglich gemacht" würde [2]. Daraus nun den Willen der Verfassungsväter auf Freistellung der Bundesminister von jeder direkten parlamentarischen Verantwortlichkeit ableiten zu wollen, würde schließlich der unwidersprochen gebliebenen Feststellung des Abgeordneten Laforet im Parlamentarischen Rat widersprechen, wonach er aus der Ablehnung des Antrags, in Art. 65 GG die Worte "... unter eigener Verantwortung" zu streichen, schließe, daß dies für die Stellung der Minister bedeute: "unter eigener Verantwortung gegenüber dem Parlament" [3].

Aus alledem ergibt sich, daß Art. 43 Abs. 1 GG sehr wohl Ausdruck einer grundgesetzlich verankerten Ministerverantwortlichkeit ist.

II. Die Reichweite des Zitierrechts

1. Zitierbarkeit nur der zuständigen Minister

Mit der vorangegangenen Feststellung ist die Beantwortung der weiteren - im Grundsatz schon seit dem preußischen Landtag vor 1918 strittigen [4] - Frage präjudiziert, ob neben dem

---

1) Vgl. v. Mangoldt-Klein, aaO S. 1264

2) Vgl. v. Wick, aaO S. 114

3) Vgl. Sten.Prot.d.Haupt-Aus. S. 36

4) Vgl. Abg. Dellbrück, in : Ber.und Prot. d. 8. Auss.d. NVers. (1919), Aktst. 391, S. 304

Erscheinen des 'allzuständigen' Bundeskanzlers die Anwesenheit jedes beliebigen [1] oder nur der (bzw. des) jeweils für den Beratungsgegenstand sachlich zuständigen Minister(s) [2] verlangt werden kann.

Die erstgenannte Auffassung ist aus den unter AI2 genannten Gründen abzulehnen. Sie übersieht den Zusammenhang zwischen dem Zitierrecht und der beim Minister auf seinen Geschäftsbereich beschränkten parlamentarischen Verantwortlichkeit. Die Berufung der Gegenmeinung auf den umfassenden Wortlaut des Art. 43 Abs. 1 GG: Zitierbarkeit eines "jeden" Regierungsmitgliedes [3] kann nicht überzeugen. Damit ist nur die grundsätzliche Zitierbarkeit aller Minister festgestellt, nichts jedoch über die Reichweite des Zitierrechts im Einzelfall ausgesagt. Diese läßt sich - aufgrund des hier durchaus nicht eindeutigen Wortlauts - von Art. 43 Abs. 1 GG nur aus Funktion und Gesamteinordnung des Zitierrechts ermitteln. Beide aber fordern - wie dargelegt - seine Beschränkung auf den (die) konkret zuständigen Minister, d.h. auf alle, deren Ressort unmittelbar oder mittelbar von Inhalt und Konsequenzen des Beratungsgegenstandes betroffen ist. Diese Feststellung steht auch mit der Praxis des Bundestages in Einklang, wonach die Bundesregierung in Plenum und Ausschüssen vom jeweiligen Fachminister vertreten wird [4].

---

1) So v. Mangoldt-Klein, aaO S.936; Maunz-Dürig, Rn. 5a zu Art. 43; Model-Müller, Grundgesetz, 1971, Erl. 1 zu Art. 43 und schon Waldecker, aaO, Anm. I,2 zu Art. 24 prV.

2) So v. Mangoldt, aaO S.444 f.; Trossmann, Parlamentsrecht, S. 164 f.; Anschütz, aaO S.213; Zinn-Stein, Anm. 3a zu Art. 91 hessV.; Nawiasky-Leusser u.a., Rn. 3 zu Art. 24 bayV.

3) Vgl. v. Mangoldt-Klein, aaO S.936; Geller-Kleinrahm-Fleck, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 1963, Anm. 4 zu Art. 45 nwV.

4) Vgl. Fr. Schäfer, aaO S.230

Allerdings haben sich hier seit Einführung parlamentarischer Staatssekretäre im April 1967 [1] Verschiebungen ergeben. So wird die Ressortpolitik in Ausschüssen, in der Fragestunde des Bundestages ("die Stunde der parlamentarischen Staatssekretäre") [2] zum Teil auch in Sachdebatten und "aktuellen Stunden" des Plenums regelmäßig von den parlamentarischen Staatssekretären vertreten [3]. Es entspricht dies den Intentionen des Staatssekretärgesetzes, wonach die parlamentarischen Staatssekretäre ihre Minister "unterstützen" und bei ihren "Verpflichtungen innerhalb des Parlaments entlasten" sollen (§ 1 StsG) [4]. Die Frage stellt sich hier nun, ob diese Zwecke nicht umgekehrt die Zitierbarkeit parlamentarischer Staatssekretäre gebieten, um damit die gewaltenüberbrückende Funktion des Zitierrechts auch mit Hilfe der neuen parlamentarischen Instrumentarien verwirklichen zu können.

2. Die Zitierbarkeit der parlamentarischen Staatssekretäre Art. 43 Abs. 1 GG in geltender Fassung bietet keine Möglichkeit, das Erscheinen parlamentarischer Staatssekretäre zu erzwingen [5]. Er verpflichtet nur die "Mitglieder der Bundesregierung" (vgl. Art. 43 Abs. 1 GG und die Legaldefinition der Bundesregierung durch Art. 62 GG) - nicht deren Ressortstellvertreter - seien es parlamentarische oder beamtete Staatssekretäre. Nur durch eine Grundgesetzänderung ließe sich das Zitierrecht entsprechend erweitern [6]. In der Praxis hat sich jedoch eine Art "de-facto-Zitierung"der parlamentarischen Staatssekretäre zu Plenar--und Ausschußsitzungen entwickelt.

---

1) Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (= StsG), BGBl. I, 396 ff.

2) So Vizepräs. Schoettle, Sten.Ber.BT V, S. 669 (B)

3) Vgl. H. Schäfer, Der Parlamentarische Staatssekretär im deutschen Regierungssystem, DöV 69, 42 und die Abg. Schmitt-Vockenhausen, in: Sten.Ber.BT, V.WP, S. 8574 (D) und Dorn V, S. 12171 (D)

4) Vgl. dazu noch §§ 14, 14a der GOBReg und Lechner-Hülshoff, Anm. 6-9 zu § 14 GOBReg.

5) Daher unzutreffend Majonica, Bundestag von innen, S. 119

6) Vgl. H. Schäfer, DöV 69, 43 f.

a) Die "Zitierung" Parlamentarischer Staatssekretäre zu Plenarsitzungen des Bundestages

Obwohl es bewußt vermieden wurde, die Parlamentarischen Staatssekretäre mit eigener politischer Ressortverantwortlichkeit gegenüber dem Plenum auszustatten, führte ihre Aufgabe, die Minister im Bundestag zu entlasten, sehr bald dazu, sie dort selbst als "politisch (voll) verantwortliche Vertreter des Ministeriums" [1] zu betrachten: "Wenn hier Parlamentarische Staatssekretäre sitzen, zählt das so viel, wie wenn der Minister da säße" [2]. Dies hatte zur Folge, daß neben zitierähnlichen Verlangen nach Gegenwart "mindestens der Parlamentarischen Staatssekretäre" nunmehr der Parlamentarische Staatssekretär in Zitieranträgen und -beschlüssen auch ausdrücklich als Alternative zum Minister genannt wird [3]. Daß der Minister - schon aus Zeitgründen - dann lieber seinen Parlamentarischen Staatssekretär schickt, als selbst im Parlament zu erscheinen, liegt nahe.

Die Einrichtung des Parlamentarischen Staatssekretärs beeinflußte auch in umgekehrter Weise die Handhabung des Zitierrechts: aufgrund seiner Anwesenheit im Plenum verzichtet der Bundestag immer häufiger darauf, den Minister selbst herbeizurufen. Zwar hatte sich schon vor Einführung der Parlamentarischen Staatssekretäre die Übung entwickelt, bei Anwesenheit der Staatssekretäre die Regierung in der Regel als ausreichend vertreten anzusehen [4]. Die Tendenz, dies grundsätzlich ausreichen zu lassen und damit den Minister nur noch in besonders zu begründenden Ausnahmefällen zu zitieren, hat sich allerdings seit 1967 spürbar verstärkt [5].

---

1) So Abg.Krammig, Sten.Ber.BT, VI,7625 (C),(131.Sitz.v.24.6.71)

2) So Parlament. Staatssekret. Leicht, in: Sten.Ber.BT, V, 7653 (D),(148.Sitz.v.19.1.1968); in gleichem Sinn die Abgeordneten Schmitt-Vockenhausen,V, 8574 (D),(164.Sitzung v.29.3.1968), Moersch, V, 5793 (D),(116.Sitz.v.28.6.1967), und Parlament. Staatssekret. Hermsdorf, VI, 10173 (B), (C),(175. Sitz.v.2.3.1972)

3) Z.B. in Sten.Ber.BT, VI,7625, (131.Sitz.v.24.6.1971)

4) Vgl. z.B. die Vizepräsidenten Dehler, III,7790 (B),(136.Sitz. v.14.12.1960), und Frau Probst, V,4809 (B),(103.Sitz. v.14.4.1967)

5) Vgl.Abg.Genscher, V,12366 (B),(C),(225.Sitz.v.27.3.69); Parlam.Staatssekr.Adorno, V,5776 (B),(116.Sitz.v.28.6.1967); Vizepräs.Frau Funke, VI, 10171, (175.Sitzung v.2.3.1972)

So sehr diese Praxis der Entlastungsfunktion der Parlamentarischen Staatssekretäre entsprechen mag, - angesichts des Fehlens eigener politischer Verantwortlichkeit des Parlamentarischen Staatssekretärs für die Politik des Ressorts begegnet sie doch Bedenken. Nicht gemeint sind allerdings die Fälle, in denen der Parlamentarische Staatssekretär auftritt, um im wesentlichen Sachfragen, die an die Regierung gerichtet werden, zu beantworten oder sonstige, nur bedingt politische Auskünfte zu erteilen - wie etwa in der Fragestunde des Bundestages. Dort jedoch, wo - wie in der aktuellen Stunde - die besondere politische Verantwortlichkeit der Regierung angesprochen wird, kann das weitgehende Sichzufriedengeben mit dem Parlamentarischen Staatssekretär zum allmählichen Schwund des wichtigen, politischen Gehalts des Zitierrechts oder aber zu einer bedenklichen Verschleierung der politischen Verantwortung [1] führen. Fast zwangsläufig muß nämlich hieraus die politisch fruchtlose, in ihrer Unfähigkeit zur Konfliktaustragung gefährliche Plenardebatte folgen [2] die dadurch gekennzeichnet ist, daß den gezielten politischen Attacken der (Oppositions-)Abgeordneten, die auf eine persönliche Rechenschaft des verantwortlich gemachten Ministers abzielen, der Parlamentarische Staatssekretär gegenübergestellt wird, der infolge seines nur minimalen politischen Manövrierspielraums [3] gezwungen ist zu versuchen, vor allem "in sachlicher Weise ... den Kopf hinzuhalten" [4]. Diese Gefahr der substantiellen Lähmung der parlamentarischen Diskussion durch die weitgehende Tolerierung dieser Praxis wird im Bundestag selbst durchaus gesehen [5]. Es bleibt jedoch nur bei entsprechenden Feststellungen, ohne beab-

---

1) So auch W. Berg, in: Der Staat, Bd.9 (1970), S.41 Fn.70

2) Vgl. die Ansätze hierzu in der Aktuellen Stunde der 175.Sitzung des 6.Bundestages v.2.3.1972, Sten.Ber.VI,10163f

3) Vgl. Fr. Schäfer, aaO S. 239

4) Abg. Müller-Hermann, in: Sten.Ber.BT,VI, S.10178 (C), (175.Sitzung v.2.3.1972)

5) Vgl. z.B. Abg. Schulze-Vorberg, Sten.Ber.BT, V, S.5177 (B), (109. Sitz. v. 11.5.1967)

sichtigte oder gezogene Konsequenzen. So kann es nicht verwundern, daß z.B. in der 6. Wahlperiode trotz wiederholter allseitiger Beanstandung des Fehlens zuständiger Ressortminister bei gleichzeitiger Anwesenheit ihrer Parlamentarischen Staatssekretäre [1] nur in einem einzigen Fall eine Zitierung - erfolgreich - beantragt wurde [2], als weder der Minister noch sein Parlamentarischer Staatssekretär gegenwärtig waren - und auch hier wurde der Parlamentarische Staatssekretär als Alternative zum Minister genannt.

Damit soll nicht für eine häufigere oder 'schärfere' Anwendung des Zitierrechts um jeden Preis plädiert, sondern nur auf Gefahren aufmerksam gemacht werden, die der politischen Funktion des Zitierrechts von einer Überbewertung des Parlamentarischen Staatssekretärs in seiner gegenwärtigen Form her drohen [3]. Positiv könnte sich hier die von allen Parteien befürwortete Aufwertung des Parlamentarischen Staatssekretärs zum vollwertig politischen Vertreter des Ministers mit vertretendem Stimmrecht im Kabinett auswirken [4]. Aber auch diese Änderung würde und kann nichts an der letztlich allein entscheidenden, umfassenden Verantwortlichkeit des Ressortministers gegenüber dem Parlament ändern.

---

1) Vgl. etwa Sten.Ber.BT, VI, 7067 (B), 10163

2) Sten.Ber.BT, VI, 7625 (D)

3) Kritisch zur Vertretungsfunktion der Parlamentarischen Staatssekretäre auch Abelein, aaO S.157 und Fr. Schäfer, aaO S.305, der die grundsätzlich persönliche Anwesenheit der Minister fordert.

4) Vgl. Lechner-Hülshoff, Anm. 2 zu § 1 StsG; Anm. 6 zu § 14 GOBReg. und Fr.K. Fromme, Neue Kompetenzen für die Parlamentarischen Staatssekretäre?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 7.1.1972, S. 2

Ein Schritt auf diesem Weg scheint das zu Beginn der 7. Wahlperiode des Bundestages geschaffene Amt des Staatsministers zu sein. Seine Bedeutung für die Rechte des Art. 43 GG konnte nicht mehr berücksichtigt werden.

b) Die "Zitierung" der Parlamentarischen Staatssekretäre zu Sitzungen der Bundestagsausschüsse [1)]

Die Situation in den Ausschüssen entspricht weitgehend der im Plenum. Auch hier hat sich eine "Zitierung" der Parlamentarischen Staatssekretäre bei Bedarf entwickelt. Wie der Sitzungsablauf in den Ausschüssen insgesamt - anders als im Plenum - kaum geschäftsordnungsmäßigen Förmlichkeiten unterliegt, vielmehr wesentlich von der Persönlichkeit des Vorsitzenden geprägt wird, so erfolgt in den Ausschüssen auch eine Herbeirufung der Parlamentarischen Staatssekretäre immer formlos, ohne Beschlußfassung, meist nach zwanglos festgestelltem allgemeinem Konsens und stets mündlich. Mitunter erfolgt sie schon vor der Sitzung nach vorheriger Absprache der Parteien durch informelle Benachrichtigung des Staatssekretärs oder seines persönlichen Referenten vom Wunsch des Ausschusses nach "angemessener Vertretung der politischen Spitze des Hauses", meist jedoch (in entsprechender Form) durch die Ausschußsekretäre oder den Vorsitzenden selbst über die Obleute der Parteien oder in direktem Kontakt mit dem Parlamentarischen Staatssekretär.

Nur in ganz seltenen Ausnahmefällen, dann meist als demonstrativ grundsätzliche Rüge, kommt es zu schriftlichen Aufforderungen nach regelmäßigerer Präsenz "politischer Vertreter des Ministeriums" [2)] - also auch hier kein direkter Gebrauch des Zitierrechts. Ursache dieser Quasi-Zitierungen des Parlamentarischen Staatssekretärs ist auch hier dessen Entlastungsfunktion. So vertritt er regelmäßig "seinen"

---

1) Die folgenden Angaben beruhen auf einer vom Verfasser im Rahmen dieser Arbeit von Januar bis April 1972 durchgeführten systematisch-informativen Befragung der Sekretäre folgender ständiger Bundestagsausschüsse nach der praktischen Handhabung des Art. 43 GG in den Ausschüssen: Innen A. - Auswärtiger A. - Verteidigungs A. - Rechts A. - Finanz A. - A. für Landwirtschaft und Ernährung - A. für Arbeit und Sozialordnung - Verkehr/Post/Fernmelde A. - A. für Bildung und Wissenschaft.

2) So zuletzt im März 1972 seitens des Finanzausschusses gegenüber dem Wirtschafts- und Finanzminister, vgl. Die Zeit, Nr. 20 vom 19.5.1972, S. 26

Minister bei den Ausschußberatungen [1]; umgekehrt ist der Ausschuß in der Regel mit seinem Erscheinen statt der Anwesenheit des Ministers selbst einverstanden.

Auch in den Ausschüssen des Bundestages also hat die Einführung der Parlamentarischen Staatssekretäre zu den im Plenum festgestellten Modifikationen in der Anwendung des Zitierrechts geführt.

c) Schlußfolgerung

Dem mit Schaffung der Parlamentarischen Staatssekretäre Rechnung getragenen praktischen Bedürfnis nach abgestufter politischer Präsenz der Regierung gegenüber dem Parlament innerhalb ihres gemeinsamen Kooperationsbereiches entsprechen die in der Zitierpraxis zum Wortlaut des Art. 43 Abs. 1 GG hin festgestellten Verschiebungen: Sich lösend vom starren, nur auf den politischen Spitzenrepräsentanten des Ministeriums beschränkten Art. 43 Abs. 1 GG, hat sich die Forderung nach praktikabel-differenzierenden Kooperationsmöglichkeiten auch hier durchgesetzt. Für die Ausschüsse eröffnete sich damit die Möglichkeit, den mit Ausbau des parlamentarischen Systems wichtig und vielfältig gewordenen Kontakt zur Regierung, der in der weichenstellenden Ausschußberatung einen kompetenten politischen Repräsentaten erfordert, adäquat durchzusetzen, ohne daß gleich der Minister selbst in Anspruch zu werden brauchte [2].

Das "grobe Geschütz" der Ministerzitierung bleibt damit den politisch gewichtigen Fällen vorbehalten. Es sollte dann aber auch benutzt und der die politische Substanz des

---

1) Zu den hier maßgeblichen, auf § 14 GOBReg. beruhenden "Hausanordnungen" der Minister vgl. H. Schäfer, DöV 69, 41 f.

2) Die im Hinblick auf die Beauftragtenklausel des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG an der Zweckmäßigkeit der Institution des Parlamentarischen Staatssekretärs als Kommunikationsfaktor zwischen Regierung und Parlament geäußerten Zweifel E.W. Böckenfördes: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964, S. 234, tragen diesem Bedürfnis nach differenzierter politischer Repräsentanz nicht Rechnung.

Zitierrechts lähmende Trugschluß vermieden werden, das Rededuell mit dem Parlamentarischen Staatssekretär könne stets die persönliche Rede- und Antworterteilung des allein verantwortlichen Ministers und dessen Pflicht zu Anhörung der Debatte vor dem Parlament ersetzen.

Hat somit die Praxis bereits verfassungskonforme Wege einer de-facto-Zitierung der Parlamentarischen Staatssekretäre entwickelt, die eine ausdrückliche Erweiterung des Art. 43 Abs. 1 GG auf diesen Personenkreis vom praktischen Standpunkt aus entbehrlich macht [1], so stünden einem solchen Vorhaben zur Zeit auch erhebliche dogmatische Hindernisse im Wege. Bei der gegenwärtigen Rechtsstellung der Parlamentarischen Staatssekretäre wäre die Normierung eines sie verpflichtenden Zitierrechts nur unter Verzicht auf das oben als inhaltliches Essentiale des Art. 43 Abs. 1 GG festgestellte Korrelat einer aus dem parlamentarischen Regierungssystem resultierenden, mit der Zitierung geltend gemachten Amtsverantwortlichkeit des Herbeigerufenen gegenüber dem Bundestag möglich. Geschaffen werden könnte zur Zeit nur ein pragmatisch begründetes Zweckinstrument zur Förderung der praktischen Zusammenarbeit der Gewalten, das schwerlich mit dem materiell vielschichtigen Zitierrecht im Sinne des Art. 43 Abs. 1 GG in eine Norm "gepackt" werden könnte. Auch in Baden-Württemberg und Bayern, deren Verfassungen die Zitierbarkeit von Staatssekretären vorsehen, ist dies nicht der Fall.

Dem zum Regierungsmitglied ernannten baden-württembergischen Staatssekretär (Art. 45 Abs. 2, S. 2, 34 Abs. 1 wüV) [2] kommt nämlich aufgrund landesrechtlicher Besonderheiten nicht bloß die Stellung eines beamteten oder Parlamentarischen Staatssekretärs im gegenwärtig bundesrechtlichen Sinne, sondern die parlamentarisch verantwortliche Funktion eines echten "Ministers ohne Geschäftsbereich" zu [3].

---

1) a.A. wohl Majonica, aaO S. 119

2) dazu H. Schäfer, DöV 69, 40

3) Vgl. Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 233, und Spring-Birn-Feuchte, aaO, Anm. 3 zu Art. 45 wüV

Die bayerische Bestimmung (Art. 24 Abs. 1 bayV.) [1] rechtfertigt sich vom Grundsatz einer dem Zitierrecht entsprechenden politischen Verantwortlichkeit eindeutig im Falle der Verhinderung des Ministers: nach Art. 51 Abs. 2 S. 2 bayV. handeln die Staatssekretäre dann ausdrücklich "... selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtag" [2]. Aber auch für den Normalfall läßt sich von der Intention des Art. 24 bayV. her, nämlich die Rechtsstellung des Staatssekretärs möglichst weitgehend der des Ministers anzunähern [3], indem ihm trotz Weisungsunterworfenheit innerhalb des Ressorts als voll berechtigtem Regierungsmitglied (Art. 43 Abs. 2 bayV.) ein von 'seinem' Minister unabhängiges Stimmrecht verliehen wurde (Art. 50 Abs. 2 bayV.), der Bezug des Zitierrechts zu einer gewollten eigenen parlamentarischen Verantwortlichkeit feststellen [4] - wenn auch die Konstruktion des bayrischen Staatssekretärs hier im einzelnen zu Recht als nicht geglückt bezeichnet wird [5].

Geändert würde die Situation im Bund allerdings bei Verwirklichung der geplanten Neuabgrenzung des Aufgabenbereichs der Parlamentarischen Staatssekretäre. Zwar würden die Parlamentarischen Staatssekretäre des Bundes dann als vollwertige politische Vertreter ihres Ministers letztlich ebenfalls nur mit subsidiärer Verantwortlichkeit ausgestattet. Vor Plenum und Ausschüssen hätten sie grundsätzlich nicht eine eigene, sondern die Verantwortlichkeit des Ressortministers wahrzunehmen [6]. Dennoch würde ihre Eigenschaft als ständige Vertreter des Ressortchefs mit Sitz, beratender Stimme und Vertretungsvotum im Kabinett sie einerseits

---

1) Dazu bes. Herzog, Der parlamentarische Staatssekretär nach bayerischem Verfassungsrecht, in: BayVBl. 1969, S. 225 ff. m.w.N.; Schäfer, DöV 69, S. 40

2) Dazu Herzog, aaO S.227

3) Vgl. Nawiasky-Leusser, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 1948, S. 133 m.w.N.

4) So auch Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, Rn. 3 zu Art. 24 bayV.

5) Vgl. Herzog, aaO S.225 m.w.N.

6) Vgl. Böckenforde, Organisationsgewalt, S. 226 Fn. 26, 229

so sehr zum politischen alter ego ihres Ministers machen, andererseits ihren Handlungen gleichzeitig so viel eigenes politisches Gewicht verleihen, daß auch ihnen selbst ein die Zitierung rechtfertigendes Maß unmittelbarer Verantwortlichkeit gegenüber dem Bundestag zugesprochen werden müßte. Einer Ausdehnung des Art. 43 Abs. 1 GG auf Parlamentarische Staatssekretäre stünden dann vom verfassungsrechtlichen Gehalt dieser Norm her Bedenken nicht mehr entgegen. Im Interesse einer möglichst weitgehenden Entsprechung von Verfassungstext und ihm zugrundeliegender Verfassungswirklichkeit, aber auch als bewußter Ausdruck der Anpassung an das aus dem gewandelten Verhältnis der Gewalten zueinander resultierende Bedürfnis nach Möglichkeiten differenzierter, politisch-abgestufter Kooperation, sollte diese Ausdehnung des Zitierrechts dann auch vorgenommen werden. Rein textlich wäre dies erreicht

a) durch einen entsprechenden Zusatz im Art. 43 Abs. 1 GG oder
b) durch die Einbeziehung der Parlamentarischen Staatssekretäre in den durch Art. 62 GG definierten Begriff der "Bundesregierung".

3. Persönliches Erscheinen und Vertretung des Zitierten.

Schließlich stellt sich noch die zuweilen praktisch gewordene [1] Frage nach der Zulässigkeit einer Vertretung herbeizitierter Minister.

Aus dem Wortlaut des Art. 43 Abs. 1 GG und der Koppelung des Zitierrechts an die ministerielle Amtsverantwortlichkeit des Regierungsmitgliedes folgt die grundsätzliche Pflicht der Zitierten, persönlich - also ohne Möglichkeit, sich vertreten zu lassen - vor dem Parlament zu erscheinen [2].

---

1) Vgl. z.B. Sitzung des bayr.Landtages v. 29.2.1972, Sten.Ber.bayLT, VII. WP, S. 1881 f., 1884, 1886

2) Vgl. Maunz-Dürig, Rn. 1,7 zu Art. 43 m.w.N.; so auch schon W. Jellinek, Reichskanzler und Überwachungsausschuß, in: RVerwBl. 1932, S. 821

Wird allerdings dem Parlament - Plenum oder Ausschuß - ein als solcher ausgewiesener Vertreter präsentiert, so kann die Mehrheit diese Vertretung durch Beschluß billigen. Ein dahingehender Antrag ist gegenüber dem zuvor gestellten Antrag der Minderheit, den Minister selbst herbeizurufen, der weitergehende. Der Zitierantrag ist demnach mit der Billigung des Vertreters ohne weiteres Abstimmungserfordernis erledigt [1]. Dagegen aus einem 'Recht der Minderheit auf Abstimmung' hergeleitete Argumente [2] verfangen nicht. Dem wesentlichen Anliegen eines Minderheitenrechts, als einer, das Entscheidungsrecht der Mehrheit nicht aufhebenden, aber provozierenden Rechtsmacht [3] ist genügt, wenn die Mehrheit vor die von der Minderheit gestellte Entscheidungsfrage gestellt wird. Ob die Antwort durch einen Beschluß erteilt wird, der die Voraussetzung der Frage beseitigt, oder im Wege einer direkt auf die Fragestellung bezogenen negativen Entscheidung erfolgt, ist lediglich ein, den Kern des Minderheitenrechts nicht berührendes prozedurales Problem, das aus verfahrens-ökonomischen Gründen (statt zwei Beschlüssen: Zitierung und Vertretung, nur ein Beschluß: Vertretung) im Sinne der ersten Alternative zu lösen ist.

Im Wege der von der Mehrheit ausgesprochenen Akzeptierung eines Vertreters wird sich in der Regel auch das Problem der beantragten Zitierung eines durch Reise oder Krankheit am gegenwärtigen Erscheinen gehinderten Ministers lösen [4]. Nur selten wird daher die Frage praktisch werden, ob in diesen oder ähnlichen Fällen auf einem (späteren) persönlichen

---

1) So auch bay.LT-Präs. Hanauer, aaO S.1884
Gleiches gilt, entsprechend dem Grundsatz vom Erlöschen eines Rechtsanspruchs bei eingetretener Zweckerreichung (vgl. hierzu K. Larenz, Lehrbuch des Schuldrechts, 1. Band, 1968, S. 253 f. m.w.N.), wenn der Minister vor Abstimmung über den Zitierantrag erscheint.

2) So die Abg. d. bay.LT Haase und Schlittmeier, aaO S. 1886 und 1889

3) Vgl. Fr. Schäfer, aaO S.74 f.

4) So auch in genannter Sitzung des bay.LT v. 29.2.1972

Erscheinen des Ministers überhaupt bestanden werden kann, d.h. ein Vertreter nicht akzeptiert zu werden braucht. Grundsätzlich dürfte die Antwort weniger im Kriterium der - angesichts einer auf kurz oder lang immer möglichen Überwindung eines Hindernisgrundes - fragwürdigen "objektiven Unmöglichkeit" des Erscheinens zu suchen sein [1] als vielmehr in folgender vom unbedingten Wortlaut des Art. 43 Abs. 1 GG und von der Bedeutung des Zitierrechts für die Regierungskontrolle [2] geforderten Abwägung:
Es ist der Grund und die voraussichtliche Dauer der Verhinderung des Ministers sowie die zeitliche Dringlichkeit der Beratung des die Gegenwart des Ministers erfordernden Gegenstandes gegenüber der Bedeutung des Zitieranlasses - etwa nach politischer, sachlicher oder verfassungsrechtlicher Gewichtigkeit oder zukunftsbindender Wirkung - abzuwägen.

In diesem Sinne dürfte auch W. Jellinek [3] zu verstehen sein, wenn er in Entsprechung zu § 51 Abs. 2 S. 1 StPO die Erscheinungspflicht für Regierungsmitglieder für den Fall verneint, daß sie "genügend entschuldigt" sind. Veranlaßt durch einen aktuellen Vorfall im Reichstag [4], sieht er

---

1) So aber Maunz-Dürig, Art. 43 Rn. 7 mit den unscharfen Beispielen "einer Krankheit" oder "einer Weltreise" - also offenbar nicht bei einer Urlaubsreise ins Nachbarland!? - und W. Jellinek, RVerwBl. 1932, S. 823: "physische Unmöglichkeit".

2) Vgl. unten A III

3) Reichskanzler und Überwachungsausschuß, in RVerwBl. 1932, S. 821 ff. (823)

4) Im September 1932 weigerte sich der Reichskanzler von Papen aufgrund folgenden Vorfalls, vor dem Überwachungsausschuß des Reichstages (vgl. Art. 35 WRV) zu erscheinen: nachdem er in der RT-Sitzung vom 30.8.1931 die vom Reichspräsidenten erwirkte Reichstagsauflösungsverfügung dem Reichstagspräsidenten auf den Tisch gelegt hatte, ließ dieser dennoch über einen gegen v. Papen eingebrachten Mißtrauensantrag mit positivem Ausgang abstimmen und weigerte sich, dem Reichskanzler "Während einer Abstimmung" das Wort zu erteilen. Der Überwachungsausschuß billigte das Verhalten des Reichstagspräsidenten, worauf v. Papen erklärte, vor dem Ausschuß so lange nicht zu erscheinen, bis dieser oder der Reichstagspräsident nicht förmlich von ihrem Standpunkt abrückten, die nach Übergabe des Auflösungsdekrets vorgenommenen Abstimmungen seien gültig. (Vgl. hierzu W. Jellinek, aaO, und H. Fricke, Der Staat, Bd. 1 (1962), S.200, Anm. 5) m.w.N.)

neben der 'physischen Unmöglichkeit' zu erscheinen den Hauptanwendungsfall für eine 'genügende Entschuldigung' in einer entsprechenden "psychischen Unmöglichkeit", also "Unzumutbarkeit" des Erscheinens.

Es erscheint jedoch sehr fraglich, ob ein so subjektiver, auf Schuldverhältnisse oder strafrechtliches Verhalten [1] zugeschnittener Begriff wie die Zumutbarkeit auch auf das Verhältnis von Staatsorganen untereinander anwendbar ist. Die hier handelnden Personen sind in erster Linie Repräsentanten der durch sie agierenden Verfassungsorgane; persönlicher Empfindsamkeit oder Animosität darf daher im Interesse staatlicher Funktionsfähigkeit kein Einfluß auf das Verhalten der Staatsorgane untereinander zugebilligt werden. Das rechtswidrige Verhalten des einen an einer Rechtsbeziehung Beteiligten legitimiert zudem nur in Ausnahmefällen zu einer entsprechenden Reaktion des Partners, die sich dann auf die von ihm "geschuldete Gegenleistung "beziehen muß. Obwohl das Zitierrecht des Parlaments mit dem Zutritts- und Rederecht der Exekutive korrespondiert, es sich also um aufeinander bezogene Rechtskreise handelt [2], so bilden sie doch als unerläßliche Funktionsbedingungen für den parlamentarisch regierten Staat mehr als nur ein sich in der Gegenseitigkeit erschöpfendes Rechtsverhältnis, das zu einem Verhalten nach dem Motto: 'Wie du mir, so ich dir' berechtigen könnte [3]. Dies umso weniger, als nach dem Grund-

---

1) Jellinek selbst bringt (aaO S.823) das Beispiel der als Zeugin geladenen Mutter, der es nicht zugemutet werden könne, ihr todkrankes Kind zu verlassen, um vor Gericht zu erscheinen. Ebenso wenig sei es dem um den Gebrauch seines Rederechts gebrachten Reichskanzler zuzumuten gewesen, bis auf weiteres vor den Abgeordneten zu erscheinen.

2) Dazu, daß es sich hierbei um keine vollkommen deckungsgleiche oder notwendige Entsprechung handelt vgl. unten unter B II,3a bb)

3) So aber ausdrücklich Jellinek, aaO S.823 unter Billigung des ähnlichen Verhaltens Bismarcks zum preußischen Mai-Konflikt.

gesetz [1] bei Streitigkeiten zwischen Regierung und Parlament über den Umfang der jeweiligen Rechte und Pflichten des Art. 43 GG das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG zur Entscheidung berufen ist [2].

Erst dann, wenn infolge der Auseinandersetzungen um die Rechte des Art. 43 GG auch die Voraussetzungen für die Erfüllung des wesentlichen Funktionszwecks des Art. 43: - die Gewährleistung der Gewaltenkooperation - grundsätzlich in Frage gestellt werden, also z.B. die Legitimation der Vertreter des Parlaments oder der Regierung, für Verfassungsorgane überhaupt noch wirksam auftreten zu können, in Zweifel gezogen wird, ist auch der außerhalb des Korrespondenzbereichs der Rechte liegende Funktionsgehalt des Art. 43 GG betroffen. Dann kann in der Tat ein Verlangen nach Präsenz der Regierungsmitglieder als unzumutbar, weil nur noch von einem formalen Anspruch getragenes Verlangen, bezeichnet werden mit der Folge, daß der Zitierte ihm nicht nachzukommen braucht [3].

Der Auffassung Jellineks kann daher nur in dieser weitgehenden Einschränkung der Kriterien einer "Unzumutbarkeit" des Erscheinens zugestimmt werden.

---

1) Im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung, deren "Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich" keine Entscheidungskompetenz für Streitigkeiten oberster Reichsorgane untereinander zustand; vgl. Jellinek, aaO S. 823, 824

2) Zur Klagebefugnis im einzelnen vgl. Maunz-Dürig, Rn. 11 zu Art. 93 GG

3) Von daher war auch das Verhalten von Papens im genannten Konflikt gerechtfertigt: aus dem Anspruch des Überwachungsausschusses, es sei im Reichstag rechtsgültig über das (angenommene) Mißtrauensvotum abgestimmt worden, resultierte die von v. Papen selbst betonte Gefahr, im Ausschuß "mit der Bemerkung empfangen zu werden, was er eigentlich noch als gestürzter Reichskanzler im Reichstag zu suchen habe" (vgl. Jellinek, aaO S. 823)

III. Das Zitierrecht als Instrument zur Regierungskontrolle

Die Möglichkeit, durch die Zitierung Regierungsmitglieder persönlich zu Auskünften und Stellungnahmen zu zwingen, macht das Zitierrecht nach übereinstimmender Ansicht zu einem wesentlichen Kontrollinstrument des Parlaments [1].

Die Ausrichtung des Art. 43 Abs. 1 GG auf die Regierung bedeutet nun aber nicht, daß Minister-Zitierungen nur bei Beratung von Regierungsvorlagen zulässig sind, bei der Behandlung von aus der Mitte des Parlaments eingebrachten Gesetzentwürfen jedoch ausgeschlossen wären [2].

Abgesehen davon, daß die Koordinationsfunktion des Zitierrechts die Anwendbarkeit des Art. 43 Abs. 1 GG bei jedem das Parlament beschäftigenden Beratungsgegenstand erfordert, unabhängig davon, auf wessen Initiative er dem Bundestag vorgelegt wurde, steht einer so weitgehenden interpretativen Einschränkung des Zitierrechts eindeutig der Wortlaut des Art. 43 Abs. 1 GG entgegen, der für eine derartige Differenzierung keinerlei Anhaltspunkte bietet. Schließlich wäre es - träfe die genannte Auffassung zu - für die Regierung (bzw. den/die sachlich zuständigen Minister) ein Leichtes, in für sie unangenehmen Fällen, der von einer Zitierung ausgehenden Kontrollwirkung dadurch zu entgehen, daß sie die Vorlage nicht selbst, sondern über "ihre" Mehrheit im Bundestag einbringt [3].

1. Die Plenarzitierung

Daß ihr aufgrund der Pflicht des Herbeigerufenen, in der Öffentlichkeit des Plenums Rede und Antwort stehen zu müssen, eine echte Kontrollfunktion zukommt, ist einhellige Meinung [4].

---

1) Vgl. z.B. Maunz-Dürig, Rn. 1,3 zu Art. 43; Gehring, DVBl. 71, S. 637; v.Mangoldt-Klein, S. 936; Konow, DöV 69, 321; Berg, aaO S.24; Fr. Schäfer, aaO S.231 f., 289 f.

2) So aber z.B. Abg. Seidl, bayr.LT, aaO S.1887

3) Vgl. dazu Maunz-Dürig, Rn. 17 zu Art. 50

4) Vgl. Fn. 1

2. Die Ausschußzitierung

Umstritten ist demgegenüber, ob das den Ausschüssen verliehene Zitierrecht auch Ausdruck eines eigenen Kontrollrechts dieser Gremien ist [1].

Eine in der Literatur verbreitete Auffassung [2] mißt nur der vom Plenum ausgehenden Herbeirufung eines Regierungsmitgliedes eine echte Kontrollfunktion bei, da nur dem Plenum, nicht aber den Ausschüssen ein Kontrollrecht zustehe. Gefolgert wird dies aus § 60 Abs. 2 GOBT, wonach die Ausschüsse bloß vorbereitende Beschlußorgane des Bundestages (= des Plenums [3]) sind. Ihre Tätigkeit müsse sich daher auf Vorberatung und Vorbereitung der ihnen überwiesenen Vorlagen beschränken, so daß ihr Zitierrecht nur ein rein "technisches Mittel" zur sachlichen Aufbereitung des Beratungsgegenstandes für die entscheidende Plenarberatung sei [4].

Die Einschätzung, daß die Ausschüsse nur technische Vorbereitungsarbeiten für das Plenum zu leisten hätten, ist - falls sie der gerade mit der Gewährung des Zitierrechts dokumentierten qualitativen Eigenständigkeit der Ausschußtätigkeit [5] jemals gerecht wurde - jedenfalls heute überholt. Die zunehmende Komplexität politischer Sachfragen bewirkt, daß diese nur in kleinerem Kreis sachverständiger Spezialisten angemessen erörtert werden können. Allein in der sachlichen Atmosphäre der Ausschußsitzungen, nicht aber in der nur einer grundlegenden politischen Akzentuierung dienenden öffentlichen Plenarsitzung gelingt die nüchterne, zum praktikablen Kompromiß führende Detaildiskussion [6]. Hierbei als Zitierter vor den Angeordneten

---

1) Vgl. Trossmann, Parlamentsrecht, S. 26 und Frost, AöR 95, S. 59

2) Vgl. Fr. Schäfer, aaO S. 231

3) Zu dieser Gleichsetzung vgl. BVerfGE 1, 152, 154 und Berg, aaO S. 23, 34

4) Vgl. Fr. Schäfer, aaO S. 231 und Maunz-Dürig, Rn. 2 zu Art. 43 GG

5) Vgl. oben S. 41 und Berg, aaO S. 42 Ziff. 1

6) Vgl. Fr. Schäfer, aaO S. 227, 232; Frost, AöR 95, S.83 ff; Majonica, aaO S. 119

Rede und Antwort stehen zu müssen, bedeutet die Realisierung einer in hohem Maße wirksamen Sachkontrolle, wie sie die Plenardebatte immer weniger zu leisten im Stande ist [1]. Das Plenum verzichtet denn auch zunehmend hierauf zugunsten seiner Funktion als öffentliches Forum im Dienste der Wahrnehmung einer grundsätzlichen politischen Richtungskontrolle [2].

Im Sinne der Wahrnehmung eigenständiger Kontrollfunktionen haben sich die Ausschüsse denn auch schon lange nicht mehr streng an die Begrenzung auf den überwiesenen Gegenstand gehalten [3]. Diese Praxis ist dann durch die 1969 erfolgte Änderung des § 60 Abs. 2 S. 3 GOBT, wonach nunmehr die Ausschüsse auch "andere Fragen aus ihrem Geschäftsbereich beraten" können, ausdrücklich sanktioniert worden [4].

Neben der danach in der Fachdiskussion begründeten Wahrnehmung echter Sachkontrolle durch die Ausschüsse [5] wirkt häufig vor allem der in den Ausschußberatungen unter Koalitionspartnern mühsam erreichte, politisch kunstvoll ausbalancierte Kompromiß einer erneuten Sachdiskussion im Plenum entgegen. Der Bundestag ist daher in der Regel weder politisch gewillt noch als Diskussionsforum geeignet, das Ergebnis der Ausschußberatungen grundsätzlich anzuzweifeln; bei Verabschiedung von Gesetzesvorlagen beschränkt er sich weitgehend auf die "Rolle des Claqueurs" [6]. Allenfalls

---

1) Vgl. Maunz-Dürig, Rn. 3 zu Art. 43

2) Vgl. Eschenburg, Staat und Gesellschaft, S. 608 f.; W. Gross, Betrachtungen, DVBl. 55, S. 80

3) Vgl. Bürgel, Bundestag und Exekutivgewalt, in: DVBl.1967, S. 874; Abg. Mommer, Sten.Ber.BT V, S.12373 (B) f.,(225. Sitzung v. 27.3.1969)

4) Der GO-Ausschuß des Bundestages ging dabei "... davon aus, daß den Ausschüssen eine Kontrollpflicht zukomme" (vgl. BT.Drs.V, 4373); krit. zur Neufassung Häfele, aaO S.187, da sie "bedeuten kann, daß das Plenum noch mehr entleert wird und echte Politik nur noch in den Ausschüssen diskutiert wird ..., im Plenum nur noch die Formalien ... abgespielt werden"

5) So auch Fr. Schäfer, aaO S. 302

6) So H. Krüger, Rechtsetzung und technische Entwicklung, in: NJW 1966, S. 417; vgl. auch D. Grimm, ZfParl. 1970, S.462

werden die politischen Grundentscheidungen der Vorlage noch einmal erörtert. Nehmen die Bundestagsausschüsse demnach neben dem Plenum bedeutsame, qualitativ eigenständige Kontrollfunktionen wahr [1], so ist das ihnen gewährte Zitierrecht nicht bloß neutrales "technisches Mittel" zur Informationserlangung, sondern auch Kontrollinstrument im Dienste der Regierungskontrolle [2].

3. Die Wahrnehmung der Kontrollfunktion

Die Konstatierung von Kontrollinstrument und Kontrollfunktion besagt noch nichts über die Effektivität der damit praktizierten Kontrolle. Sie hängt ab vom Modus ihrer Realisierung, die stets von zwei Fragen bestimmt wird:

a) In wessen Hand liegt die Geltendmachung des Kontrollrechts?
b) Ist der Inhaber identisch mit dem Kontrollinteressenten?

Zu a): Inhaber des Kontrollrechts

Die Beantwortung dieser Frage wird im zentralen Punkt bereits durch Art. 43 Abs. 1 GG selbst festgelegt. Mit der Formulierung: "Der Bundestag und seine Ausschüsse können ..." ist die Entscheidung über die Herbeirufung von der Verfassung der (einfachen) Mehrheit dieser Gremien übertragen.

Die geschäftsordnungsmäßige Ausgestaltung des Zitierrechts durch § 46 [3] (Plenarzitierung) und § 73 Abs. 1 BOBT [4]

---

1) Vgl. auch Partsch, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16, 79

2) Dabei bedarf es nicht, wie Fr. Schäfer, aaO S.302 meint, einer "sinngemäßen Anwendung des Art. 43 im Ausschuß". Art. 43 Abs. 1 GG verleiht den Ausschüssen unmittelbar ein eigenes Zitierrecht.
Zur Notwendigkeit, in Ergänzung zu Art.43 die Kontrolleffektivität der Ausschüsse durch Regelung einer Aktenvorlagepflicht und der Aussagegenehmigung für Beamte zu erhöhen, vgl. Fr. Schäfer, aaO S. 290 ff. und Ehmke, aaO S. E 35

3) § 46 GOBT: "Jedes Mitglied des Bundestags kann die Herbeirufung eines Mitgliedes der Bundesregierung beantragen. Der Antrag bedarf der Unterstützung von so viel anwesenden Mitgliedern des Bundestages, wie einer Fraktionsstärke entspricht. Über den Antrag entscheidet der Bundestag."

4) § 73 Abs. 1 GOBT: "Die Ausschüsse können jederzeit die Anwesenheit jedes Mitgliedes der Bundesregierung verlangen,

(Fortsetzung nächste Seite)

(Ausschußzitierung) fügt dem daher nur noch Bestimmungen über den Modus der Antragstellung hinzu, wobei nach § 71 [1] i.V.m. § 46 Satz 2 GOBT wohl auch bei Ausschußzitierungen eine Unterstützung des Herbeirufungsantrages durch so viele Ausschußmitglieder, wie der Anzahl von Ausschußvertretern einer Fraktion entspricht, verlangt werden könnte, - wenngleich hierauf in praxi nicht bestanden wird [2].

Zu b): Identität von Kontrollrechtsinhaber und Kontrollinteressent

Ob die über den Einsatz des Zitierrechts entscheidende Mehrheit in Plenum und Ausschüssen nun auch den wahren Kontrollenteressenten repräsentiert, wird unterschiedlich beurteilt. Generell verneint wird dies von einer neueren Meinung [3]. Danach steht der Regierung als parlamentarische [4] Kontrollinstanz heute nicht mehr - wie in der konstitutionellen Verfassungsepoche - das Gesamtparlament (demokratisch repräsentiert durch seine Mehrheit) gegenüber. Hiervon gehe allerdings das Grundgesetz in seiner organisatorisch-funktionalen Zuweisung von Kompetenzen fölschlicherweise noch weitgehend - eben auch in Art 43 Abs. 1 GG - aus [5].

(Fortsetzung von Seite 74):
auch zum Zwecke ihrer Anhörung in einer öffentlichen Sitzung." Den Ergänzungen zum Wortlaut des Art. 43 Abs. 1 GG: "jederzeit" sowie zweiter Halbsatz von § 73 Abs. 1 GOBT, kommt nur eine Klarstellungsfunktion zu; beide sind auch ohne ausdrückliche Erwähnung vom umfassenden Recht des Art. 43 Abs. 1 GG gedeckt.

1) § 71 GOBT: "Für die Beratung und Beschlußfassung in den Ausschüssen gelten die Grundsätze dieser Geschäftsordnung, soweit nichts anderes bestimmt ist."

2) Vgl. unten, S. 82 f.

3) N. Gehring, Gewaltenteilung zwischen Regierung und parlamentarischer Opposition, in: DVBl. 1971, S. 633 ff.; ders. in: Parlament-Regierung-Opposition, S. 94 ff., 126 ff.; Fr. Schäfer, aaO S. 73; Grimm, aaO S.458 m.w.N.

4) Zu innerhalb von Partei- und Fraktionsgremien der Regierungsparteien wirksamen Kontrollmechanismen vgl. Eschenburg, Staat und Gesellschaft, S. 609; Trossmann, in: Das Parlament, vom 4.9.1971, S. 3

5) Vgl. Gehring, DVBl. 71, S. 635; H. Köppler, in: Der Bundestag von innen gesehen, S. 174

In der parlamentarischen Parteiendemokratie moderner Prägung gelte es jedoch, die "neue Form funktionaler Gewaltenteilung" zu erkennen, die auf dem systemnotwendigen und auch praktizierten Gegensatz von Regierung und der sie tragenden "Regierungsparteien" (Regierungsmajorität) zur parlamentarischen Opposition (Oppositionsminorität) beruhe [1]. Diesem "Wandel von Dualismus und Kontrolle" [2] könne nur durch die U m g e s t a l t u n g d e s Z i t i e r r e c h t s z u m (qualifizierten) M i n d e r h e i t e n r e c h t Rechnung getragen und dadurch eine echte Kontrollwirkung des Zitierrechts zurückgewonnen werden [3].

Dem steht die Auffassung gegenüber, welche auch in unserer gegenwärtigen Verfassungslage dem traditionellen Dualismus von Gesamtparlament und Regierung gewaltenhemmende Effektivität zuspricht [4].

Eine Mittelmeinung schließlich sieht die BRD derzeit in einem Zwischenzustand, in dem sich die beiden dualistischen Schemata "Parlament/Regierung" und "regierende Mehrheit/opponierende Minderheit" miteinander vermischen [5]. Dieser

---

1) Vgl. insbes. Gehring, DVBl. 71, 635; und Busse/Hartmann, in: ZfParl. 1971, S. 200,zu Art. 24a hmbV., der die Opposition erstmals als Verfassungsorgan verankert. Zum aktuellen Stand der Diskussion des Gewaltenteilungsprinzips vgl. K.-H. Böckstiegel, Neue Aspekte der Gewaltenteilung seit Inkrafttreten des Grundgesetzes, in: NJW 70, 1712 ff.

2) Gehring, Parlament-Regierung-Opposition, S. 294

3) So K.-D. Grube, Die Stellung der Opposition im Strukturwandel des Parlamentarismus, Diss. 1965, S. 120; Gehring, DVBl. 71, 637

4) Friesenhahn, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16, S. 20 f., 27 Fn. 44, 33 f., 35, 52; Voelker, Parlament und Mehrheitsfraktion, in: Berliner Parlament, 1970, S. 239; Rasner, Bundestag von innen, S. 103; v. Heydebreck, Gutachten 45. DJT, Bd. II, S. E 68; Abg. Dorn, Sten.Ber.BT, V, S. 8444 (A) f.

5) Eschenburg, Staat und Gesellschaft, S. 543, 545, 677; Kralewski-Neunreither, Oppositionelles Verhalten im ersten deutschen Bundestag, 1963, S. 15 f.

Einschätzung kommt auch das kürzlich ermittelte Parlamentsverständnis der Bundestagsabgeordneten selbst am nächsten, die zwar zu 67,9 % meinen, das Modell Regierung/Gesamtparlament entspreche am wenigsten den heutigen politischen Realitäten, mit gleichem Prozentsatz aber dieses bzw. das Modell der betonten Eigenständigkeit der Regierungsparteien gegenüber der Regierung persönlich befürworten [1].

Das Thema vorliegender Arbeit erfordert nicht die Vertiefung dieser grundsätzlichen Strukturfrage unseres parlamentarischen Systems. Jedoch soll durch Überprüfung der seit 1949 in Plenum und Ausschüssen des Bundestages geübten Zitierpraxis neben ihrer allgemeinen Analyse auch ermittelt werden, welchem Modell hier die parlamentarische Praxis am nächsten kommt, d.h. insbesondere, ob sie die Umgestaltung des Art. 43 Abs. 1 GG zum Minderheitenrecht nahelegt.

4. Die Zitierpraxis des Bundestages seit 1949

a) Die Zitierpraxis im Plenum

Die Geltendmachung des Zitierrechts im Plenum hat, wie die folgende Aufstellung [2] zeigt, im Laufe der vergangenen Legislaturperioden fast kontinuierlich nachgelassen.

---

1) Vgl. Maier-Rausch-Hübner-Oberreuter, Zum Parlamentsverständnis des 5. Deutschen Bundestages, 1969, S. 13 ff.; dazu auch Köppler, aaO S. 176

2) Sie enthält nur die nach § 46 GOBT förmlich beantragten oder durchgeführten Zitierungen, nicht also die daneben zuweilen erfolgten formlosen Anregungen an den Präsidenten oder dessen eigene Initiative, den zuständigen Minister herbeirufen zu lassen. Vgl. z.B. Sten.Ber.BT, I, 12069 (C),(251. Sitzg.v. 26.2.1953); III, 7569 (C), (133. Sitzg. v. 17.11.1960); V, 4809 (C), (103. Sitzg. v. 14.4.1967)

WP	Anträge nach § 46 GOBT	davon aus Opposition	angenommen	abgelehnt	sonst erledigt	zurückgezogen
I	7 [1]	1	1	4	1	
II	5 [2]		2	2		1
III	3 [3]		2	1		
IV	4 [4]			3	1	
V	2 [5]		1	1		
VI	1 [6]		1			
Total	22	1	7	11	2	1

Begleitet wurde dieser Rückgang der Zitierungen jedoch von stetigen Klagen der Mitglieder aller - auch der Mehrheitsfraktionen [7] - über die mangelnde Präsenz der Regierung. Die Einführung der Parlamentarischen Staatssekretäre hat hier keine wesentliche Änderung gebracht [8] - zumal zunehmend auf ihre Entlastungsfunktion verwiesen wird. Ganz ohne Nutzen (und damit Einfluß auf den Aussagewert obiger Tabelle) sind diese bloßen Klagen, denen (zunächst) kein Zitierantrag folgt, allerdings nicht. Häufig genügen sie,

---

1) Vgl. Sten.Ber.BT, I. WP, a) S. 366 (C); b) S. 1762 (B); c) S. 4959 (A); d) S. 5591 (C); e) S. 5785 (A); f) S. 13509 (D)

2) Vgl. Sten.Ber.BT, II. WP, a) S. 3079; b) 8057 (B); c) S. 8239; d) S. 8574 (C); e) S. 11878 (A)

3) Vgl. Sten.Ber.BT, III.WP, a) S. 4256 (A); b) S. 4777 (A); c) S. 6994 (B)

4) Vgl. Sten.Ber.BT, IV. WP, a) S. 197 (B); b) S. 478 (D); c) S. 1548 (C); d) S. 5422 (C)

5) Vgl. Sten.Ber.BT, V. WP, a) S. 1716 (A); b) S. 8432 (A)

6) Vgl. Sten.-Ber.BT,VI. WP, a) S. 7625 (C)

7) Vgl. z.B. die Abg. Dürr, Sten.Ber.BT, IV, 1548 (D) und Schmidt-Vockenhausen, V, 11404 (A)

8) Vgl. etwa die Äußerungen der Abg. Dorn, V, S. 5176 und Biele, VI, S. 7067

um die im Plenum auf der Regierungstribüne anwesenden Ministerialbeamten zu veranlassen, den Minister zu benachrichtigen, damit er (oder sein Parlamentarischer Staatssekretär) einer förmlichen Zitierung zuvorkommen kann [1]. Schließlich geht zuweilen auch von dem Antrag auf Aussetzung der Beratung des betreffenden Tagesordnungspunktes bis zum Erscheinen des zuständigen Ministers eine Wirkung aus, die der formellen Herbeirufung gleichkommt - ein Verfahren, das besonders in den ersten Wahlperioden häufiger angewandt wurde [2]. Diese zusätzlich-zitierähnlichen Vorgänge mögen die Bedeutung der oben genannten Zahlen relativieren - die durch sie markierte Tendenz eines immer seltener werdenden Beharrens der Abgeordneten auf der an sich gewünschten Gegenwart der Minister bleibt hiervon jedoch unberührt [3].

Mit Ausnahme eines einzigen Falles [4] sind Antragsteller bei allen Zitierungen - auch bei den informellen Herbeirufungen - Mitglieder der parlamentarischen Opposition. Zitieradressaten sind stets die für den Beratungsgegenstand zuständigen oder als Beratungsbeteiligte mittelbar für zuständig angesehenen F a c h m i n i s t e r .

Das Erscheinen des B u n d e s k a n z l e r s wurde verlangt

- in seiner Eigenschaft als Repräsentant der gesamten Regierungspolitik: bei der Erörterung des Kanzleretats und grundlegender politischer Fragen [5];
- in seiner Eigenschaft als "Dienstherr" der Minister und Inhaber der Richtlinienkompetenz: bei umstrittenen Verhalten oder Äußerungen einzelner Kabinettsmitglieder [6].

---

1) Vgl. z.B. Sten.Ber.BT, III, S. 7786 (B) und (C) und S. 7790 (B); V, S. 5177 (B) ff.

2) Vgl. z.B. Sten.Ber.BT, I. WP, S. 3395 (A); S. 5710 (B); S. 9600 (C); II. WP, S. 4738 (C); S. 12774 (D) aber auch V. WP, S. 4952 (B)

3) So auch Abelein, aaO S.151

4) Sten.Ber.BT, I. WP, S. 3395 (A)

5) Vgl. oben, S. [illegible]

6) Vgl. oben, S. [illegible]

Häufigsten Anlaß für Herbeirufungen bildet naturgemäß die Abwesenheit bei Etat- und Gesetzesberatungen; aber auch große Anfragen und Kritik am Regierungsstil provozierten Zitieranträge [1].

Bei den sieben erfolgreichen - echten - Zitierungen erscheinen die Zitierten in sechs Fällen noch zur selben Sitzung des Plenums [2], fünf Minister beteiligen sich daraufhin aktiv an der Debatte [3]. Ein Herbeigerufener erscheint (entschuldigt) nicht [4], so daß die Beratung auf die folgende Sitzung vertagt wird.

Die Gegenüberstellung der angenommenen, also von Teilen der Mehrheitspartei mitgetragenen, zu den abgelehnten Herbeirufungen ergibt dreierlei:

- Es wird kein Antrag abgelehnt, der die Herbeirufung der Minister oder des Kanzlers während der Haushaltsdebatte zu Beratungen ihres Einzelplans fordert [5].
  Das Bewußtsein vom Etatrecht als dem historisch hart erkämpften Urrecht der Parlamente scheint hier das Selbstverständnis der Mehrheitsparteien als "Parlamentarische Schutztruppen der Regierung" [6] zu überlagern.
- Gleiches trifft zu für die Fälle der Abwesenheit des eindeutig allein zuständigen Ressortministers und seines (Parlamentarischen) Staatssekretärs.
  Auch hier scheint der Bundestag sich im Sinne des herkömmlichen Modells noch als ein der Regierung insgesamt gegenübergestelltes (Kontroll)Organ zu begreifen. Typisch hierfür ist das dabei häufig gebrauchte Argument: Die Abwesenheit des Ministers verletze die Würde, sei eine Mißachtung des Parlaments [7].

---

1) Vgl. oben,S. 78 Fn. 1 a); 2 a)

2) Vgl. oben,S. 78 Fn. 1 b); 2 b); 3 a); 3 c); 5 a); 6 a)

3) Nicht in den Fällen S, 78 Fn. 3 a und 5 a)

4) Vgl. oben, S. 78 Fn. 2 e)

5) Fälle: S, 78 Fn. 1 b); 2 b); 2 e)

6) So Maier-Rausch-Hübner-Oberreuter, aaO S. 14

7) Vgl. z.B. Abg. Dr.Menzel, in Sten.Ber.BT, II, S. 11879 (C), (207. Sitzung v. 8.5.1957); Abg. Biehle, VI, S. 7067 (B), (122. Sitzg. v. 12.5.1971)

- Kein aktuell-tagespolitisch motivierter Zitierantrag wird angenommen [1], - deutlich ein Ausdruck der Schutztruppenfunktion der Regierungsparteien [2].

Schließlich lassen sich die unter dem Aspekt des Minderheitenschutzes interessanten Fälle der formell gemäß § 46 GOBT abgelehnten Zitieranträge zwanglos in vier einheitliche Gruppen zusammenfassen:

1. Anträge, die auf eine zur Zeit "unmögliche Leistung" [3] gerichtet sind: der Zitierte ist verreist [4].
   Während im bayerischen Landtag solche Anträge gestellt wurden, um unerwünschte Abstimmungen zu verzögern [5], handelte es sich im Bundestag um Anträge, die in Unkenntnis der Abwesenheit der Minister gestellt, jedoch trotz Aufklärung aufrechterhalten wurden.
2. Anträge, die bei Anwesenheit des (federführend) zuständigen Ressortministers auf die Herbeirufung anderer, für mittelbar zuständig angesehene Regierungsmitglieder abzielen [6].
3. Anträge, die Erklärung und Rechenschaft für ein aktuelles politisches Verhalten einzelner Regierungsmitglieder verlangen [7].
4. Anträge, die nach Inhalt oder dem Zeitpunkt ihrer Stellung offensichtlich wenig sachdienlich sind [8].

---

1) Vgl. S. 78 Fn. 1 e); 4 a); 5 b)

2) So auch Abelein, aaO S. 151

3) So der bay.LT-Präs. Hanauer, Sten.Ber.bay.LT, 7.WP, S. 1896, (Sitzung v. 29.2.1972).

4) Fall: S. 78 Fn. 1 f)

5) In der in Fn. 3 genannten Sitzung anläßlich des von der Landtagsopposition bekämpften bayrischen Rundfunkgesetzes

6) S. 78 Fn. 2 a); 2 d); 3 b); 4 d)

7) S. 78 Fn. 1 a); 1 d); 4 a); 5 b)

8) S. 78 Fn. 1 c): Aufgrund behaupteter, jedoch im Bundestag selbst bestrittener Zurückweisungen von Bundeshaus-Besuchern durch vor dem Gebäude postierte Polizeikräfte und nach Zusicherung des Bundestagspräsidenten, die Vorfälle zu überprüfen, wird beantragt, den - unzuständigen - Bundesinnenminister herbeizurufen.

Fn. 4 c): Kurz vor geplantem Abschluß der Beratung des ohnehin von allen Parteien unterstützten Antrags an die Bundesregierung, einen Gesetzentwurf zur Berufsausbildung vorzulegen, wird die Herbeirufung des Arbeitsministers beantragt.

b) Die Zitierpraxis in den Ausschüssen [1]

Sie unterscheidet sich von der im Plenum in erster Linie dadurch, daß Herbeirufungen hier nicht durch förmlich gefaßte Beschlüsse erfolgen, sondern - formlos gebilligt und ebenso übermittelt - in der Regel von allen Ausschußmitgliedern unterstützt werden. Die Anregungen für eine Zitierung gehen zwar auch in den Bundestagsausschüssen überwiegend von Oppositionsmitgliedern aus. Die besonderen Bedingungen der Ausschußberatungen: ihre Nichtöffentlichkeit, der kleine Kreis von Fachleuten, die daraus resultierende Sachnähe und Sachlichkeit der Verhandlungen bewirken jedoch, daß die persönliche Hinzuziehung des Ministers nur dann verlangt wird, wenn grundsätzliche Erörterungen oder sachlich außergewöhnliche Gründe dies geboten erscheinen lassen [2]. In einigen Ausschüssen hat die Einführung der Parlamentarischen Staatssekretäre dazu geführt, daß die Anwesenheit des Ministers nur noch dann gefordert wird, wenn die Sachdebatte besonders aktuelle, politisch-kontroverse Akzente erhält. Auch in diesen Fällen werden aber Herbeirufungsanträge von der Regierungsmehrheit nicht abgeblockt. In den Ausschüssen ist sie vielmehr sorgsam darauf bedacht, jeden Eindruck einer "ihrem" Minister erteilten Blankovollmacht zu vermeiden, zumal auch die Mehrheit es gerne sieht, wenn die Bedeutung der Ausschußberatung durch das Erscheinen des Ministers unterstrichen wird. Umgekehrt nehmen Minister gelegentlich gern die Gelegenheit wahr, im Ausschuß selbst ihre Vorstellungen entwickeln zu können.

Die Häufigkeit solcher informeller Zitierungen variiert in den verschiedenen Ausschüssen. Während sie in einigen -

---

1) Die folgenden Angaben beruhen im wesentlichen wieder auf erwähnter Befragung der Ausschußsekretäre. Vgl. oben, S. 62

2) Die Bemerkung von Partsch, VVDStRL 16, S. 84, es gehöre zu den typischen Situationen, daß Ausschußsitzungen mit der Beanstandung beginnen, warum der Minister oder sein Stellvertreter nicht persönlich anwesend seien, dürfte besonders nach Einführung der Parlamentarischen Staatssekretäre seine Allgemeingültigkeit verloren haben.

den ausgesprochenenen "Gesetzgebungs"ausschüssen (z.B. dem Finanz- oder dem Arbeits- und Sozialausschuß) - kaum vorkommen [1], sind sie in anderen Ausschüssen [2] nicht ganz selten [3]. Zitieradressaten sind in der Regel die zum Ausschuß korrespondierenden Fachminister; zuweilen auch andere Ressortchefs, deren Gesetze mitberaten werden oder deren Anhörung sonst sachdienlich erscheint.

Kritik an der Ausgestaltung des Zitierrechts als Mehrheitsrecht ist in den Ausschüssen bisher nicht laut geworden, da es sich in praxi - wie dargelegt - niemals als ein gegen die Minderheit gerichtetes Recht ausgewirkt hat.

5. Schlußfolgerung

Das Zitierrecht ist in Plenum und Ausschüssen von unterschiedlicher Relevanz.

In beiden kommt seiner förmlichen Ausgestaltung durch § 46 GOBT nur noch geringe praktische Bedeutung zu. Hier wie dort haben sich - beruhend auf der dem Parlamentarismus eigenen Notwendigkeit alltäglichen Zusammenwirkens von Exekutive und Legislative - weniger spektakuläre, informelle Methoden der Herbeizitierung von Ministern, aber auch von deren Parlamentarischen Staatssekretären entwickelt. Daß deren Effektivität zum Teil auch auf der im Hintergrund bestehenden Möglichkeit formeller Zitierung beruht, ist selbstverständlich.

Im Plenum sind es neben den vor oder während der Sitzung informell übermittelten Wünschen und Zusagen in erster Linie die bei Gesetzes- und Etatberatungen von allen Parteien unter dem gemeinsam empfundenen Aspekt der Würde des Parlaments

---

1) Vgl. aber oben, S. 62

2) Etwa den Ausschüssen für Bildung und Wissenschaft oder Landwirtschaft und Ernährung

3) Die Feststellungen von Fr. Schäfer, aaO S.116, und Abelein, aaO S.151, die Ausschüsse machten vom Recht des Art.43 Abs. 1 GG nur äußerst selten Gebrauch, berücksichtigen nicht diese informellen, letztlich aber auch auf der Rechtsmacht des Art.43 Abs. 1 GG beruhenden Herbeirufungen

ausgesprochenen Rügen mangelnder Regierungspräsenz, die häufig das Erscheinen der Minister (oder des Parlamentarischen Staatssekretärs) veranlassen.

In den Ausschüssen ersetzen formlose Absprachen oder mündliche Benachrichtigungen den geschäftsordnungsmäßigen Zitierbeschluß.

Während in den Ausschüssen jedoch Ministerzitierungen auch in aktuellen, politisch-kontroversen Fällen von der Regierungsmehrheit mitgetragen werden - Konsequenz der Nichtöffentlichkeit der Beratungen, zugleich weiterer Beweis für die (auch durch die Mehrheit wahrgenommene) eigenständige Kontrollfunktion der Ausschüsse -, sich also die Frage der Umgestaltung des Zitierrechts zum Minderheitenrecht hier in praxi nicht stellt, verhält sich die Mehrheit im Plenum bei kritischen, primär politisch motivierten Zitieranträgen der Opposition umgekehrt: sie begreift sich jetzt als 'Schutztruppe ihrer Regierung' und verhindert die Herbeirufung. Mit Ausnahme der besonderen Motivation bei der Etatberatung wird das Bewußtsein von dem bei Abwesenheit der Minister gemeinsam zu wahrenden Ansehen des Parlaments für die Mehrheit demnach nur dort handlungsbestimmend, wo dies für die Regierungspolitik relativ ungefährlich ist: bei der Beratung der Gesetzentwürfe, d.h. in dem Bereich, der vom sachlich-funktionalen Zweck des Zitierrechts: seiner Kooperationsfunktion umfaßt wird.

Die aus Kritik- und Kontrollanspruch fließende politische Stoßkraft des Zitierrechts bleibt ungenutzt: die Mehrheit verhindert ihre Aktivierung in einem Gremium, dessen Bedeutung zunehmend auf dem Gebiet der politischen, nicht aber sachlichen Richtungskontrolle liegt. Die These von der Opposition als dem heute eigentlichen Kontrollinteressenten erhält damit ein sie unterstützendes Argument.

All dies legt in der Tat die Forderung nach Umgestaltung des Zitierrechts zum Minderheitenrecht in dem Sinne nahe, daß einer - qualifizierten - Minderheit im Bundestag die Entscheidung über die Herbeirufung der Regierungsmitglieder übertragen wird. Gewonnen werden könnte damit ein zusätz-

liches Instrument zur Aktualisierung und Politisierung der Plenardebatte: angesichts der allgemeinen Klage über die Verlagerung der eigentlichen öffentlichen Diskussion in den außerparlamentarischen, insbesondere den massenmedialen Raum, ein beachtlicher Vorteil.

So zwingend diese Konsequenz erscheinen mag, - gewichtigere Gründe sprechen gegen die geforderte Umwandlung des Zitierrechts.

Vor allem die mit Sicherheit zu erwartende, in erster Linie parteipolitisch motivierte Einsetzung des Zitierrechts brächte die Gefahr einer ungebührlichen Beeinträchtigung der Regierungsarbeit mit sich [1]. Schon die bisherige Zitierpraxis hat in den oben, S. 81 zu 1. und 4. genannten Fällen abgelehnter Zitieranträge nämlich gezeigt, daß die Minderheit aus ihrer politischen Kampfstellung heraus sich situationsbedingt zu Zitierungen hinreißen läßt, die sachlich kaum vom Kontroll- noch vom Kooperationszweck des Zitierrechts her gefordert werden - ohne daß dies gleich eindeutig als Mißbrauch zu qualifizieren wäre [2]. Auch die oben, S. 81 zu 2. genannten Fälle enthalten Zitieranträge, die schwerlich der sachlichen oder politischen Diskussionsförderung gedient hätten [3]. Diese Art von Zitierungen dürfte sich bei Umgestaltung des Zitier- zum Minderheitenrecht noch erheblich vermehren. Denn anders als das (Gesamt) Parlament des Konstitutionalismus, das seine Hauptaufgabe in Begrenzung und Zurückdrängung des Machtanspruchs der Exekutive hin bis zur erstrebten Gewaltenbalance sah und dementsprechend auch die Anwendung des Zitierrechts in diesem Motivationsbereich verblieb, geht es der Opposition im Parlamentarismus des Grundgesetzes - über dieses

1) Zur Relevanz dieses Kriteriums vgl. Nawiasky, Grundgedanken, S. 89; v.Mangoldt, S. 245; aus der parlamentarischen Praxis: Min. Heinemann, Sten.Ber.BT, V, (103.Sitzg. v. 14.4.1967),S.4818 (B),(C); Abg. Wienand, VI, S.7067 (B)-(D), (122. Sitzg. v. 12.5.1971)

2) Vgl. unten IV.

3) Z.B. oben, S. 78 Fall Fn. 3 b): Als die Opposition bei Beratung eines Rentenanpassungsgesetzes die Anwesenheit des Finanzministers fordert, gibt der - zuständige - Arbeits- und Sozialminister zu den finanziellen Auswirkungen des Gesetzes namens der Regierung eine mit dem Finanzminister abgestimmte Regierungserklärung ab. Dennoch wird der Zitierantrag aufrechterhalten.

Anliegen im Sinne der Gewaltentrennung hinaus - primär darum, die jeweils amtierende Regierung abzulösen und sie selbst personell und sachlich zu stellen. Da sie hierzu die Wähler benötigt, ist sie legitimerweise bestrebt, jedes öffentliche Forum als Plattform zu nutzen, um sich als die politische Alternative zu präsentieren, indem sie die Regierung politisch attackiert, ihre führenden Persönlichkeiten denen der Regierung gegenüberzustellen versucht und jene beständig herauszufordern trachtet - weniger zum Zwecke der Kontrolle ihrer Amtsführung als vielmehr zur politischen Selbstdarstellung, Abgrenzung und Profilierung [1]. Im Rahmen dieses, letztlich parteipolitisch motivierten Konkurrenzverhaltens - das in Übereinstimmung steht mit Tendenz und Bemühen um Prägung der Plenardebatte zum 'ersten Diskussionsforum des Staates', welches vor allem die politischen Argumente und Gegensätze der Parteien transparent machen soll - wäre das Zitierrecht als Instrument zur Erreichung der wirkungsvollen persönlichen Konfrontation von Regierung und Opposition ein sehr attraktives "Kampfmittel".

Das übersieht die Auffassung, die meint, das Zitierrecht gewänne mit seiner Umgestaltung zum Minderheitenrecht nur seine alte Bedeutung zurück. Es würde ihm vielmehr ein neuer, (partei)politisch bestimmter Anwendungsbereich eröffnet, den es niemals hatte.

Über die Fragestunde, die Aktuelle Stunde oder die Große Anfrage und in ihnen ausgeübte Zitierungen ließe sich sehr leicht eine fast permanente, nach Anlaß, Zeitpunkt und Durchführung weitgehend von der Minderheit bestimmte politische Diskussion erzielen, die weit über eine wünschenswerte Politisierung der Plenardebatte hinausginge.
Die mit der geforderten Umgestaltung des Zitierrechts der Minderheit verliehene Macht, die Kontrollmaßnahme selbst unmittelbar - ohne Möglichkeit regulierenden Einflusses der Mehrheit - durchzuführen, sie nach Richtung, Zeitpunkt und Ablauf im wesentlichen selbst zu bestimmen, würde der Minderheit zudem eine Rechtsstellung verschaffen, die von der nach bisherigem Verständnis erfolgten Gestaltung der Minderheitenrechte als einer Gruppe von verfahrensrecht-

---

1) So auch Gehring, Parlament-Regierung-Opposition, S. 273

von ihrer Kontroll- und Überwachungsfunktion Gebrauch zu machen [1], nicht mehr gedeckt wäre. Demnach können Forderungen nach Umgestaltung des Zitierrechts zum Minderheitenrecht nicht überzeugen, die damit begründet werden, es sei eine Inkonsequenz des Grundgesetzes, einerseits die Minderheit in die Lage zu versetzen, die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen zu erzwingen, andereseits aber Zitierungen der Mehrheit zu überlassen [2]. Auch bei Untersuchungsausschüssen nämlich ist das Recht der Minderheit allein darauf beschränkt, den Bundestag zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu verpflichten, also nur dazu, das Kontrollinstrument zu schaffen. Über die Durchführung der Kontrollmaßnahme selbst, Gang und Ergebnis des Untersuchungsverfahrens, entscheidet letztlich wiederum allein die Mehrheit. Darüber hinaus besteht beim langwierigen, mit mühsamer Detailarbeit verbundenen und mit nur geringem unmittelbaren, sofort politisch nutzbaren Publizitätseffekt ausgestatteten Untersuchungsverfahren nicht die für das ad hoc einsetzbare Zitierrecht typische Gefahr kurzfristig situationsbedingter, parteipolitisch-taktischer Anwendung.

Schließlich kann auch das - im übrigen nur geschäftsordnungsmäßig gewährte - Recht der Fraktionen, Große Anfragen an die Regierung zu richten, diese damit zur Stellungnahme zu zwingen, nicht als Beispiel für das Bestehen eines ähnlichen "unmittelbar wirkenden" Minderheitenrechts angeführt werden [3]. Abgesehen davon, daß diese Fragen - wie dargestellt - eine verfassungsrechtliche Antwortpflicht der Bundesregierung (im Gegensatz zu den aufgrund einer Zitierung gestellten Fragen) nicht auslösen und durch die Möglichkeit der Delegation der Beantwortung an Parlamentarische Staatssekretäre auch nicht zwangsläufig zur persönlichen Gegenüberstellung mit dem Ressortchef taugen, bestehen für die Mehrheit auch hier, und zwar über den Ältestenrat, bei Festlegung

---

1) Vgl. Fr. Schäfer, aaO S. 74 f.

2) So Gehring, DVBl. 71, S. 637 Fn. 72

3) So aber Gehring, aaO.

der Tagesordnung und der Reihenfolge der Redner sowie der Möglichkeit zur Vorbereitung detaillierter Stellungnahmen, doch in erheblichem Maße Einwirkungsmöglichkeiten auf Zeitpunkt und Durchführung dieser Kontrollmaßnahmen. Darüber hinaus fehlt es ihnen - wie den Kleinen Anfragen auch - infolge der erforderlichen schriftlichen Prozedur der Einreichung und Übermittlung der Fragen an die Bundesregierung an jener spontanen Einsatzmöglichkeit, die das Zitierrecht in seiner Form als absolutes Minderheitenrecht so bedenklich macht.

Bei Abwägung der durch Umwandlung des Zitierrechts zum Minderheitenrecht wahrscheinlichen Vorteile: - politische Belebung der Plenardebatte durch die Möglichkeit echter Kontrollzitierungen im Sinne eines Aufklärungs- und Rechenschaftsverlangens - mit den Nachteilen einer solchen Änderung: die empirisch belegte, von der Interessenlage der Opposition her begründete Gefahr "unnötiger" Zitierungen aus bloß taktischer bzw. parteipolitischer Motivation im Sinne eines Kampf- eher als eines Kontrollinstruments, die damit verbundenen nachteiligen Folgen für die Arbeitsfähigkeit der Regierung und nicht zuletzt die fehlende systematische Rechtfertigung im Rahmen der Minderheitenrechte - so erscheinen letztere doch erheblich gravierender. Dies um so mehr, als anzunehmen ist, daß das Selbstverständnis der Regierung im Umgang mit dem Parlament - besonders seitdem alle im Bundestag vertretenen Parteien Regierungsverantwortung getragen haben - es in immer stärkerem Maße von selbst gebieten wird, politisch wesentliche Ereignisse als Kabinettsmitglied persönlich vor dem Parlament zu erläutern oder zu rechtfertigen, und es zudem - wie besonders die 6. Wahlperiode gezeigt hat - allein durch gezielten Einsatz der Großen Anfrage, Dringlichkeitsfragen und der Aktuellen Stunde in wirkungsvollem Maße gelingt, die Plenardiskussion zu aktivieren [1].

---

1) Aus diesem Grunde hat der GO-Ausschuß des Bundestages Pläne abgelehnt, wöchentlich eine aktuelle Fragestunde mit Präsenzpflicht des gesamten Kabinetts einzuführen. Vgl. BT-Drs. V, 4524 vom 26.6.1969

Berücksichtigt man schließlich, daß die von allen Parteien als notwendig erkannte Stärkung der Forumsfunktion des Plenums [1] das Bekenntnis zur öffentlich ausgetragenen aktuell-kontroversen Debatte im Parlament mit einschließt, womit eine regelmäßige Ablehnung aktuell motivierter Zitieranträge nicht zu vereinbaren wäre (so daß ein solches Verhalten von der Minderheit - und der Öffentlichkeit - zu Recht als 'parlamentswidrig' [2] verurteilt oder als 'Zeichen der Schwäche' ausgelegt werden könnte), so berechtigt dies zur begründeten Annahme, daß das Zitierrecht in Zukunft auch als Mehrheitsrecht wieder eine echte politische Funktion erhalten kann - zumal das erwähnte Selbstverständnis der großen Mehrheit der Abgeordneten eine solche Entwicklung begünstigt. Erforderlich ist aber nicht nur ein entsprechendes Verhalten der Mehrheit, sondern zunächst auch die Aktivierung des Zitierrechts durch die in der Regel antragsinteressierte Minderheit, die im Dienste der Entwicklung unseres parlamentarischen Systems und ganz im Sinne der Funktion der Minderheitenrechte die Mehrheit in begründeten Fällen immer wieder vor die notwendige Entscheidung zu stellen hat [3].

Die geforderte Umgestaltung des Zitierrechts zum qualifizierten Minderheitenrecht kann nach alledem nicht unterstützt werden.

---

1) Auch das Bundesverfassungsgericht bezeichnet in BVerfGE 10, S. 13 das Parlament als das "Forum für Rede und Gegenrede".

2) Lechner-Hülshoff, Anm. 3 zu § 40 GOBT

3) Die oben, S. 63 f. geforderte Aktivierung des Zitierrechts trotz Anwesenheit der Parlamentarischen Staatssekretäre wäre hier ein geeigneter Ansatzpunkt.

IV. Der Mißbrauch des Zitierrechts

Nach von Mangoldt-Klein [1] ist es Aufgabe des Geschäftsordnungsausschusses des Bundestages, eine "klare Praxis" hinsichtlich der Grenzen des Zitierrechts ... zu entwickeln". Dies ist freilich - soweit ersichtlich - bisher weder im Bundestag noch in den Länderparlamenten geschehen. "Klarheit" allerdings dürfte hier angesichts der Fülle von abweichenden parlamentarischen Situationen, in denen das Zitierrecht gehandhabt werden kann, kaum zu erreichen sein [2]. So beschränken sich auch die übrigen Kommentatoren darauf, allgemein Zurückhaltung [3], maßvolle Vernunft und ein Höchstmaß an politischer Courtoisie [4] in der Ausübung des Zitierrechts zu empfehlen. Eine Grenze wird vorsichtig nur dort gezogen, wo "ein allzu großer Teil der Arbeitskraft und Zeit der Regierung" durch die Zitierung beansprucht, ihre Arbeit "erheblich beeinträchtigt" werde [5] oder es sich um einen "offensichtlichen Mißbrauch" des Zitierrechts handelt [6] - freilich ohne daß hierzu Kriterien genannt würden.

Einen auf mißbräuchliche Ausübung des Zitierrechts gerichteten Antrag hätte der Präsident (bzw. der Ausschußvorsitzende) als unzulässig zurückzuweisen. Gestellt hat sich diese Problematik in der bisherigen Praxis des Bundestages nicht. In einem Fall allerdings wurde ein Zitierantrag [7] als Mißbrauch des Art. 43 Abs. 1 GG kritisiert:

> Die 1. Regierungsvorlage der 1. Wahlperiode war formell dem Bundestag "durch den Staatssekretär des Innern im Bundeskanzleramt mit der Wahrnehmung beauftragt Dr. W...." dem Bundestag übersandt worden. Die Opposition

---

1) S. 937; ebenso schon die Abg. v. Brentano und v.Merkatz, Sten.Ber.BT, I, S. 366, 370, (Sitzung v. 10.11.1949)

2) So auch Maunz-Dürig, Rn. 24 zu Art. 43

3) So Nawiasky, Grundgedanken, S. 89; v. Mangoldt, S. 245

4) Maunz-Dürig, Rn. 24 zu Art. 43

5) Vgl. Fn. 3

6) Maunz-Dürig, Rn. 24 zu Art. 43

7) Vgl. Sten.Ber.BT, I, S. 366 (B) ff., 370 (B),(Justizminister Dr. Dehler in der Sitzung v. 10.11.1949)

sah hierin einen Verstoß gegen Art. 76 Abs. 1 GG, wonach Gesetzesvorlagen beim Bundestag "durch die Bundesregierung eingebracht" werden, und beantragte die Herbeirufung des Bundeskanzlers. Die Regierungsparteien werteten die beanstandete Formulierung als einen allenfalls durch die Anfangsschwierigkeit bedingten Formfehler, empfanden daher bei diesem Anlaß die Herbeirufung des Kanzlers als mißbräuchlich und lehnten den Antrag ab [1].

M i ß b r a u c h k r i t e r i e n lassen sich nur vom Sinn und Zweck einer Norm her entwickeln.

Für Art. 43 Abs. 1 GG bedeutet dies: Jede Zitierung hat in Einklang zu stehen mit den beiden Hauptinhalten des Zitierrechts: seiner - sachlichen - Kooperationsfunktion (Aspekt der Gewaltenüberbrückung) und seiner - politischen - Kontrollfunktion (Aspekt der Ministerverantwortlichkeit). So verbietet sich beispielsweise die Zitierung eines sachlich unzuständigen Ministers nach beiden Funktionen: weder kann sie sinnvoll dem sachlichen Zusammenwirken der Gewalten dienen, noch erlaubt sie die Geltendmachung der parlamentarischen auf seinen Ressortbereich beschränkten Amtsverantwortlichkeit des Ministers [2].

Das Verlangen nach Gegenwart des Ministers bei Beratung jeder einzelnen seinen Amtsbereich betreffenden Vorlage widerspricht der Kooperationsfunktion, die ja beiderseits funktions- und arbeitsfähige, also nicht durch Überbeanspruchung an der Erfüllung ihrer eigenen Aufgabe gehinderte Partner voraussetzt. Gleiches gilt für eine "zur Unzeit" erfolgende Zitierung. Dies ist der Fall, wenn das Gewicht der sachlichen oder politischen Rechtfertigungsgründe für die Abwesenheit des Ministers die sachliche oder politische Bedeutung des Zitieranlasses bzw. des aus seiner Anwesenheit

---

1) Der Bundeskanzler erschien daraufhin von sich aus; Vgl. Sten.Ber.BT,I, S. 368 (D), (Sitzung v. 10.11.1949)

2) Auch Geller-Kleinrahm-Fleck, aaO, Anm. 4 zu Art. 45 m.w.N. sehen hierin einen Mißbrauch des Zitierrechts

resultierenden Beratungsgewinnes übersteigt: auch hier würde letztlich die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems in Frage gestellt und somit gegen den eigentlichen Zweck des Zitierrechts verstoßen, durch seine gewaltenüberbrückende Kraft gerade das Funktionieren dieses Systems trotz bestehender Gewaltentrennung zu gewährleisten.

Andererseits kommt Art. 43 Abs. 1 GG durchaus nicht der Charakter eines Ausnahmerechts zu. Die Suprematie des Parlaments gegenüber der Regierung muß sich auch bei weniger bedeutend erscheinenden Anlässen durchsetzen können - etwa bei Fragen des politischen Stils, so daß auch zum Beispiel der eingangs genannte Zitierantrag der ersten Wahlperiode nicht als mißbräuchlich bezeichnet werden kann.

Auch die Zitierung eines erkrankten oder - aus was für Gründen auch immer - verreisten Ministers ist nicht schon deshalb als Mißbrauch des Art. 43 Abs. 1 GG anzusehen, weil dem Verlangen zur Zeit nicht entsprochen werden kann. Als eine an das betreffende Regierungsmitglied gerichtete dringende Willensäußerung des Parlaments, die für sich genommen schon (politische) Akzente setzen kann, sowie als Begründung für eine Vertagung der Beratung ist ein solcher Zitierbeschluß durchaus sinnvoll.

Schließlich kann auch ein taktischer Einsatz des Zitier-(antrags)rechts - etwa um eine Abstimmung zu verzögern [1] - nur dann als Mißbrauch des Art. 43 Abs. 1 GG angesehen werden, wenn dem Zitierantrag der Minderheit kein von der regierungsgerichteten Kooperations- oder Kontrollfunktion des Zitierrechts getragenes Anliegen zugrunde liegt (es etwa nur vorgeschoben wird [2]), die Zitierung also ausschließlich als Kampfmittel gegen die Parlamentsmehrheit verwendet wird.

---

1) Vgl. oben, S. 81 Fn. 3

2) Dazu Abg. Seidel in der Sitzung des Bayrischen Landtages vom 29.2.1972, aaO S. 1887. In dieser Sitzung ging es der Landtagsopposition aus juristisch-taktischen Gründen darum, die Abstimmung über das von ihr bekämpfte Bayer. Rundfunkgesetz bis nach 24.oo Uhr desselben Tages hinauszuzögern.

V. Geschäftsordnungsfragen zur Zitierung

Der geschäftsordnungsmäßige Ablauf der Zitierung ist nach Antragsberechtigung und Entscheidungskompetenz in § 46 GOBT geregelt.

Die Stellung des Zitierantrages ist nur so lange zulässig, wie der Sinn der Herbeirufung, nämlich die Zurredestellung des Zitierten, erfüllbar ist. Wie schon festgestellt, endet das (jederzeitige) Rederecht der Minister nach§ 47 GOBT (= Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG) mit Beginn der Abstimmung. Folglich kann der Antrag nach § 46 GOBT nur bis zur förmlichen Schließung der Aussprache gemäß § 30 Abs. 1 GOBT gestellt werden. [1)]

Abweichend von der Regelung in einzelnen Landesparlamenten hat der Präsident des Bundestages nach erfolgtem Zitierbeschluß keine Möglichkeit, die Sitzung bis zum Erscheinen des Ministers selbst zu unterbrechen bzw. aufzuheben oder zu vertagen [2)]. Letzteres steht allein in der Macht des Bundestages (vgl. §§ 30 Abs. 2, 31 GOBT), ersteres ist dem Präsidenten selbst nur bei störender Unruhe im Bundestag (vgl. § 44 S. 1 GOBT) bzw. nach Feststellung der Beschlußunfähigkeit (§ 49 Abs. 3 GOBT), sonst wiederum nur dem Plenum durch Beschluß [3)] möglich.

Wenn auch die Antrags- und Entscheidungsquoren sich bei Zitier- und Vertagungsrecht entsprechen [4)], kann dennoch nicht im Zitierbeschluß ein inzidenter mitgefaßter Vertagungsbeschluß gemäß §§ 30 Abs. 2, 31 GOBT gesehen werden [5)]. Abgesehen davon, daß Vertagung der S i t z u n g oder nur der B e r a t u n g zu unterschiedlichen Maßnahmen

---

1) a.A. für die Zitierung nach § 130 I GO bayLT die Abg. Schöfberger, Hamm-Brücher, aaO S. 1895; dagegen wiederum LT-Präs. Hanauer, ebenda

2) Anders z.B. § 130 II GO bayLT

3) Vgl. Trossmann, Parlamentsrecht, S. 258

4) Jeweils Fraktionsstärke für das Antrags-, die Mehrheit für das Entscheidungsrecht

5) So aber für die Zitierung nach § 130 GO bayLT Abg. Huber, aaO S. 1883

sind [1], um stillschweigend je nach Geschäftslage als mitbeantragt und beschlossen betrachtet werden zu können, stellen sie nicht die einzigen Reaktionsmöglichkeiten des Parlaments auf einen Zitierbeschluß dar. So kann auch Aussetzung oder Unterbrechung der Sitzung beantragt werden. Dieser Antrag bedarf nicht der bei den vorerwähnten Anträgen erforderlichen Unterstützung durch eine bestimmte Zahl weiterer Abgeordneter - : ein weiteres Argument gegen die Ansicht inzidenter mit dem Zitierbeschluß getroffener Folgeregelungen. Das Plenum hat also nach dem Zitierbeschluß gesondert über den weiteren Sitzungsverlauf zu beschließen [2].

Damit beantwortet sich auch die weitere Frage von möglicher praktischer Relevanz, ob - etwa bei taktischem Einsatz des Zitierrechts durch die Minderheit [3] - der Antrag auf namentliche Abstimmung über den Zitierantrag zulässig ist [4]. Die Bestimmung des § 58 d), e) GOBT verbietet die namentliche Abstimmung nur bei Entscheidungen über Vertagung der Sitzung oder der Beratung. Der Zitierantrag enthält beides nicht, so daß einem Verfahren nach § 57 GOBT bei der Zitierabstimmung nichts im Wege steht [5].

---

1) Vgl. Trossmann, Parlamentsrecht, S. 269 f.

2) So auch die Praxis des Bundestages,
vgl. z.B. Sten.Ber.BT, II, S.8057 (C),(151.Sitz.v.21.6.1956)
Sten.Ber.BT, VI,S.7625 (D),(131.Sitz.v.24.6.1971)

3) Vgl. die genannte Sitzung des bayrischen Landtages und oben, S. 81, Fn.3

4) So Abg. Gabert gegen Abg. Huber, aaO S. 1883

5) Ebenso Abg. Rothemund zu § 130 GO bayLT, aaO S. 1884

B. Das Zutrittsrecht des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG

I. Inhaber des Zutrittsrechts

1. Die Mitglieder der Bundesregierung und ihre Beauftragten

Während der Begriff der Regierungsmitglieder durch Art. 62 GG klar umrissen ist, nennt die Verfassung keine bestimmte Personengruppe als allein mögliche 'Beauftragte'. Hieraus wird gefolgert, daß aufgrund freier Entscheidung des beauftragenden Organs grundsätzlich j e d e r m a n n , ohne Ablehnungsrecht des Parlaments, beauftragt werden kann [1]. In praxi ist die Beauftragung von Ministerialbeamten freilich die durchgehende Regel [2].

In Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG ist nur von Beauftragten der einzelnen Mitglieder von Bundesregierung und Bundesrat die Rede. Dennoch würde doch auch das Zutrittsverlangen derjenigen, die von Bundesregierung und Bundesrat als Kollegium beauftragt wurden, mit dem Inhalt und Kooperationszweck des Zutrittsrechts in Einklang stehen [3].

Aus der Verwendung des Wortes 'Beauftragter' - im Gegensatz etwa zum bloßen Abgesandten - wird geschlossen, daß bestimmte Mindestqualifikationen für die Zutrittsberechtigung vorliegen müssen. Sie werden allgemein dahin umschrieben, daß Beauftragter nach Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG nur derjenige sein kann, 'der Erklärungen und Auskünfte für und wider die Bundesregierung oder den Bundesrat abzugeben oder entgegenzunehmen ermächtigt ist [4].

---

1) Vgl. Schmidt-Bleibtreu-Klein, Rn. 4 zu Art. 43; Zinn-Stein, Anm. 9 zu Art. 91 hessV.

2) Vgl. Maunz-Dürig, Rn. 13 zu Art. 43; Die Beauftragteneigenschaft des 'Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit und Verwaltung' ergibt sich aus entsprechendem, im Bundesanzeiger 1952, Nr. 128, S. 7 veröffentlichten Kabinettsbeschluß

3) Ebenso Maunz-Dürig, Rn. 15 zu Art. 43; vgl. auch § 33 GO BRat

4) v. Mangoldt-Klein, S. 938; Maunz-Dürig, Rn.12 zu Art.43; Ritzel-Koch, S. 83

Diese - auch vom Bundestag aufgegriffene [1] - Definition wird indes nur dem eben erwähnten Fall der Kollegiumsbeauftragung, allenfalls noch der Beauftragung durch ein Regierungsmitglied insofern gerecht, als dieses im Rahmen seiner Ressortverantwortlichkeit für die Bundesregierung auftritt (vgl. Art. 65 Abs. 1 S. 2 GG). Sie erfaßt jedoch nicht den in Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG genannten Regelfall einer Beauftragung durch das einzelne Bundesratsmitglied, das durch seine Beauftragten erst dann in den Beratungsgremien des Bundestages 'Erklärungen für und wider den Bundesrat' abgeben könnte, wenn sich dieser zuvor bereits über den betreffenden Beratungsgegenstand eine Meinung gebildet hat. Dies ist allenfalls bei Regierungsvorlagen nach dem sogenannten ersten Durchgang (vgl. Art. 76 Abs. 2 GG) möglich, nicht aber bezüglich der aus der Mitte des Bundestages eingebrachten Gesetzentwürfe, die vor ihrer Beratung im Bundestag den Bundesrat nicht passieren (vgl. Art. 76 Abs. 1 GG). Auch in diesen Fällen muß aber das Bundesratsmitglied von seinem Beauftragungsrecht nach Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG Gebrauch machen können. Der Beauftragte kann jedoch hierbei zwangsläufig nur die eigene Meinung seines Auftraggebers vertreten.

Der Versuch, den Kreis der Beauftragten unter dem Gesichtspunkt ihrer Befugnisse objektiv zu begrenzen, muß also scheitern, weil er vom jeweiligen - von verschiedenen Faktoren abhängigen - U m f a n g der Beauftragung ausgeht und somit als genereller Maßstab ungeeignet ist.

Zulässig - da sowohl der Wortwahl wie dem juristischen Charakter einer Beauftragung entsprechend - dürfte es hingegen sein, als Beauftragten nur den anzusehen, dem ein gewisser tatsächlicher Vertretungsspielraum eingeräumt ist, so daß der bloße Erklärungs- oder Empfangsbote nicht als Beauftragter im Sinne des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG anzusehen ist [2].

---

1) Vgl. Trossmann, Parlamentsrecht, S. 48

2) So wohl auch Trossmann, ebenda

Plenum und Ausschüsse des Bundestages können den Nachweis einer Legitimation als Regierungsbeauftragter verlangen. In der Praxis geschieht dies jedoch nur in ganz seltenen Ausnahmefällen. Grundsätzlich gelten ohne weitere Prüfung erschienene Ministerialbeamte als nach Art. 43 GG bevollmächtigte Beauftragte 'ihres' Ministers. Nur bei den sogenannten geschlossenen Ausschüssen, also solchen, zu deren Sitzungen nach besonderem Beschluß des Bundestages neben den gemäß Art. 43 Abs. 2 GG Berechtigten nur die ordentlichen und die stellvertretenden Mitglieder des Ausschusses Zutritt haben (§ 73 Abs. 7 S. 2 GOBT [1]), besteht die mit der Bundesregierung vereinbarte, als § 5 in die "Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien - Besonderer Teil" (GGO II) [2] aufgenommene Übung, Beauftragten nur nach vorheriger schriftlicher Benennung und Zulassung durch den Ausschuß Zutritt zu gewähren: ein zwar unauffälliger, jedoch klarer Ausdruck der "Parlamentarisierung" des exekutiven Zutrittsrechts, d.h. seiner nunmehr an die Beratungsbedingungen des Parlaments angepaßten Ausübung.

Gegenüber diesem, dem Wortlaut nach weiten Begriff des Beauftragten hat vor allem die Plenarpraxis des Bundestages wesentliche Einschränkungen entwickelt.

---

1) Dies sind z.Zt. der Auswärtige Ausschuß, der Verteidigungsausschuß, der Ausschuß für innerdeutsche Beziehungen und der Innenausschuß (soweit er die Zuständigkeiten des früheren Verfassungsschutzausschusses wahrnimmt). Vgl. Trossmann, Bundestag, S. 94, 97 f.

2) Vgl. Lechner-Hülshoff, S.414 ff.

a) Der Regierungsbeauftragte im Plenum

- Die Praxis

Nach ständiger, vom Geschäftsordnungsausschuß des Bundestages sanktionierter [1] Übung im Bundestag werden hier nur Staatssekretäre als Beauftragte der Regierungsmitglieder anerkannt [2]. Waren es vor 1967 die beamteten, sind es seitdem fast ausschließlich die Parlamentarischen Staatssekretäre.

- Von Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG geforderte Auswahlkriterien

Wenn diese restriktive Praxis allgemein als verfassungsrechtlich irrelevant, da von Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG nicht geboten bezeichnet und dennoch der Regierungsanspruch nach Zulassung beliebiger sonstiger Personen als Regierungsbeauftragte jederzeit für durchsetzbar erklärt wird [3], so kann dem nicht zugestimmt werden.

Zwar ist sicher, daß die bisherige Praxis des Deutschen Bundestages - schon aufgrund der oben auf Seite 8, Fußnote 2, genannten Kommentierung - nicht die Voraussetzungen für die Bildung entsprechenden Verfassungsgewohnheitsrechts erfüllt.

Eine Einschränkung des Kreises möglicher Plenarbeauftragter der Bundesregierung ergibt sich jedoch aus der Tatsache, daß auch für die in Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG ausgesprochene Beauftragungsermächtigung der allgemeine Rechtssatz gilt, daß generell gefaßte Ermächtigungen nicht schrankenlos, sondern nur in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden

---

1) Vgl. 36. - 40. Sitzung des GO-Ausschusses des Bundestages, 1957

2) Vgl. Lechner-Hülshoff, Anm. 1 zu § 47 GOBT; die in den ersten Wahlperioden getroffene Absprache zwischen Bundestag und Bundesregierung, übrige Ministerialbeamte als Beauftragte nur anzuerkennen, wenn sie dem Bundestag als solche zuvor schriftlich benannt werden (vgl. Trossmann, Parlamentsrecht, S. 47), hat daher nie praktische Bedeutung erlangt.

3) So Maunz-Dürig, Rn. 13 zu Art. 43; v.Mangoldt-Klein, S. 938; Schmidt-Bleibtreu-Klein, Rn. 4 zu Art. 43

Weise gebraucht werden dürfen [1]. Die Auswahl des Beauftragten stellt sich daher als eine vom Ermächtigungszweck begrenzte Ermessensentscheidung dar.

Bei der Ermittlung dieses Ermächtigungszweckes von Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG ist davon auszugehen, daß die Gewährleistung eines exekutiven Zutrittsrechts im parlamentarischen Verfassungssystem nicht mehr im Sinne konstitutionellen Verwaltungsdenkens bezwecken kann, ein - dann allerdings von beliebigen Regierungsbeamten wahrnehmbares - bloßes Informations- oder gar Kontrollrecht der Regierung zu schaffen. Das Zutrittsrecht des Grundgesetzes kann vielmehr nur - damit den konstitutiven Abhängigkeiten der parlamentarischen Regierungsweise folgend - als Mittel zur Sicherstellung einer Mitwirkung der Regierung an den Arbeiten des Parlaments aufgefaßt werden; es ist daher seinem Charakter nach ein T e i l n a h m e r e c h t [2], es bezweckt Partizipation, nicht Sicherung einer Regierungsdominanz.

Hieraus ergibt sich aber die, angesichts der dem Parlamentarismus immanenten Suprematie der Volksvertretung gegenüber der Regierung, zwingende Notwendigkeit, daß die Ausübung des exekutiven Zutrittsrechts - eben als einem Teilnahmerecht - sich den jeweiligen spezifischen Funktionen und Beratungszielen der parlamentarischen Gremien anzupassen hat, an deren Sitzungen die Regierung teilnehmen will. Für die Person des Beauftragten im Sinne des Art. 43 Abs. 2 GG bedeutet dies, daß er über die besonderen persönlichen oder sachlichen Qualifikationen verfügen muß, die nach Art und Aufgabe der dortigen Verhandlungen für eine Mitwirkung im Sinne echter Teilnahme unerläßlich sind [3]. Das Zutrittsrecht

---

1) Vgl. O. Schlochauer, Öffentliches Recht, 1957, S. 190

2) So auch Maunz-Dürig, Rn. 19 zu Art. 43; Herzog, in: Maunz-Dürig, Rn. 51 f. zu Art. 53a; Bundestagsausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht, in: AöR 83, S. 450; Zinn-Stein, Rn. 9 zu Art. 91 hessV.; Partsch, AöR 83,S.463

3) Auch Trossmann, Parlamentsrecht, S. 48, betont den Zusammenhang von Beratungsbeitrag und "Stellung" des Beauftragten; vgl. auch Nds.StGH, in: AöR 83, S. 443, der es allerdings noch allein dem "Takt" der Regierung überlassen will, als Beauftragte nur solche Beamte zu entsenden, deren Befähigung der Würde und dem Ansehen des Parlaments entsprechen.

kann nur dann seinem Sinn und Zweck entsprechend ausgeübt werden, wenn der Beauftragte die Auffassung der Bundesregierung zu vertreten überhaupt imstande ist. Mit anderen Worten: der Beauftragte muß in der Beratung zu den Tagesordnungspunkten stets sachlich und persönlich "interpellationsfähig" sein [1]. Nur bei Erfüllung dieser Voraussetzung ist die mit der Beauftragung vom Auftraggeber zu fällende Ermessensentscheidung als vom Ermächtigungszweck des Art. 43 Abs. 2 GG gedeckt und daher als sachlich gerechtfertigt anzusehen. Im Hinblick auf die in der bisherigen Praxis des Bundestages herausgebildete (und für die zukünftige Entwicklung verstärkt befürwortete) Funktion der Plenardebatte, Tätigkeit und Verantwortlichkeit der Regierung, aber auch die Alternativen der Opposition in erster Linie von ihrem politischen Grundentscheidungen her zu erörtern und für die Öffentlichkeit transparent zu machen (politische Richtungskontrolle statt Sachkontrolle) [2], ist als unabdingbare Teilnahmequalifikation eines Regierungsbeauftragten für Plenardebatten seine Kompetenz anzusehen, die Regierung selbst in gewissem Umfang politisch repräsentieren zu können. Der politischen Forumsfunktion des Plenums kann heute nur noch ein politischer Repräsentant der Regierung genügen. Anders ist eine echte, d.h. Inhalt und Zielsetzung der Plenarsitzungen gerecht werdende Teilnahme der Regierungsvertreter nicht gewährleistet.

Außer den Parlamentarischen Staatssekretären ist aber nur noch den sogenannten "politischen Beamten" gemäß § 36

---

1) Zu der hierin liegenden Koppelung der Inhalte von Art. 43 Abs. 1 und Art. 43 Abs. 2 GG zwingt die im parlamentarischen Verfassungssystem notwendig gewordene Abkehr von der konstitutionellen Vorstellung inhaltlicher Dominanz des Exekutivrechts und die Hinwendung zum Verständnis ihrer verfassungsrechtlichen Gleichgewichtigkeit im Rahmen des gemeinsamen Kooperationsauftrages. Das Kriterium der "Interpellationsfähigkeit der Regierungsbeauftragten" ergibt zudem ihre Verpflichtung, als Zutrittsberechtigte nur die Regierungsauffassung, nicht aber eigene Meinungen zu vertreten. So auch Zinn-Stein, Anm. 9 zu Art. 91 hessV. und der Bundesminister für Verteidigung, in: BT-Drs. VI, 3284 S.2; zweifelnd: Maunz-Dürig, Rn. 13 zu Art. 43

2) Vgl. oben A III,2 und z.B. Abg. Genscher, Sten.Ber.BT, V, S. 8436 (A)

Ziff. 1 Bundesbeamtengesetz [1], also den beamteten Staatssekretären und Ministerialdirektoren, aufgrund "des besonderen politischen Einflusses, den sie dienstlich zu nehmen vermögen und grundsätzlich auch nehmen sollen" [2], dieses erforderliche Mindestmaß an politischem Repräsentationsvermögen zuzusprechen [3]. Verfügt demnach nur dieser Personenkreis über die vom Ermächtigungszweck des Art. 43 Abs. 2 GG geforderten Qualifikationen für eine Teilnahme an Plenardebatten, so wird deutlich, daß in der erwähnten Praxis des Bundestages - die in ihrem Anspruch auf restriktive Ausübung des Zutrittsrechts von der Regierung ja gebilligt wird - keineswegs bloß die Berücksichtigung eines hier punktuell aufgetretenen praktischen Bedürfnisses [4] nach eingeschränkter Handhabung des Art. 43 Abs.2 S.1 GG oder nur eine verfassungsrechtlich unverbindliche Übung zu sehen ist. Sie ist vielmehr erneut als klarer Ausdruck des vom Parlamentarismus bedingten, allmählichen Wandels im Verhältnis des Parlaments zur Regierung zu werten, welcher auch den, von der Regelung dieses Verhältnisses abhängigen Normgehalt des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG unmittelbar beeinflußt: Als letzten Schritt auf dem Wege zur 'Parlamentarisierung' ihrer gegenüber der Volksvertretung bestehenden Rechte hat die Regierung die Ausübung ihres Zutrittsrechts hier nun auch qualitativ-personell ganz den Beratungsbedingungen des Parlaments angepaßt [5].

---

1) Vgl. Fischbach, Bundesbeamtengesetz, Anm.I zu § 36,S.341

2) Fischbach, aaO und OVG Münster, in: ZBR 1958, S. 141

3) Daher unbedenklich und - entgegen Maunz-Dürig, Rn. 13 zu Art. 43 - kein Beispiel einer vom Bundestag geduldeten Beauftragung beliebiger Ministerialbeamter: das vereinzelt gebliebene Auftreten des "mit den Geschäften des Staatssekretärs im Bundeskanzleramt beauftragten" Ministerialdirektors v. Eckardt als Regierungsbeauftragter; vgl. Sten.Ber.BT III, S. 1955, 1963 - 1966

4) Wie etwa auch bei den Enquete-Kommissionen; vgl. unten, II 3 c)

5) Vgl. auch Geller-Kleinrahm-Fleck, Anm. 3 zu Art. 45 nwV. m.w.N., wonach laut Geschäftsordnung der Landesregierung im Plenum des nordrhein-westfälischen Landtages nur Minister aktiv in die Debatte eingreifen dürfen.

Dualistische Ansätze sind endg ltig überwunden. Die damit konkludent erfolgte Anerkennung der im Mai-Konflikt des Jahres 1883 (vgl. oben, S. 37) noch so heftig von der Reichsregierung bestrittenen Existenz einer auf die Rechtsausübung einwirkenden Abhängigkeit der Rechte des Art. 43 GG von den politischen oder verfahrensrechtlichen Gegebenheiten im Parlament weist aber nicht nur auf die strukturelle Wandlung im Verhältnis der Gewalten zueinander hin. In ihrer praktischen Konsequenz: der ausschließlichen Entsendung von Staatssekretären als Beauftragte der Minister im Plenum, verbessert sie zugleich die Wirkungsvoraussetzungen der Kooperationsfunktion des Zutrittsrechts, indem sie eine dem politischen Beratungsanliegen des Bundestagsplenums adäquate Regierungsrepräsentation gewährleistet und damit erst die personellen Voraussetzungen für eine echte Diskussionsteilnahme schafft.

Im E r g e b n i s ist festzuhalten: aus dem Charakter des Zutrittsrechts im parlamentarischen Regierungssystem als exekutivem Teilnahmerecht ergeben sich von Beratungsziel und -inhalt der einzelnen parlamentarischen Gremien abhängende Einschränkungen des Kreises der für eine mögliche Bevollmächtigung als Regierungsbeauftragte im Sinne von Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG in Frage kommenden Personen. Diese Einschränkungen sind bei der als Ermessensentscheidung zu qualifizierenden Auswahl der Beauftragten zu beachten. Beauftragt werden kann demnach jeweils nur, wer selbst über die sachlichen und/oder politischen Qualifikationen verfügt, die für eine Teilnahme im Sinne inhaltlicher Mitgestaltung der parlamentarischen Beratungen unerläßlich sind (Die Interpellationsfähigkeit zu Tagesordnungspunkten als Teilnahmequalifikation im Sinne des Zutrittsrechts). Angesichts der ganz von der Funktion der Wahrnehmung einer allgemeinen politischen Richtungskontrolle geprägten Plenarsitzung des Bundestages (weitgehend gilt dies auch von der Fragestunde, uneingeschränkt für die Aktuelle Stunde) kann als Regierungsbeauftragter im Sinne des Art. 43 Abs. 2 GG hier nur der in Betracht kommen, der selbst über ein erforderliches Mindestmaß an politischem Repräsentanzvermögen verfügt.

Neben dem Parlamentarischen Staatssekretär kommen hier nur die politischen Beamten im Sinne des § 36 Ziff. 1 BBG in Betracht. Die hiermit in Einklang stehende Praxis des Deutschen Bundestages, als Plenarbeauftragte der Regierung nur Staatssekretäre zuzulassen, entspricht der von der parlamentarischen Regierungsweise geforderten interpretativen Einschränkung des exekutiven Zutrittsrechts zu Sitzungen des Parlaments.

b) Die "Beamtengalerie" auf der Regierungstribüne des Plenums

Zum weiteren Bereich der Handhabung des Zutrittsrechts gehört die immer wieder kritisierte Vielzahl der auf der Regierungstribüne die Debatte verfolgenden Ministerialbeamten, -angestellten und Offiziere. Es wird als nicht gerechtfertigt bezeichnet, daß die Mitarbeiter der Parlamentarier und Fraktionen den Plenarsaal nicht betreten dürfen, andererseits Minister zu ihrer Unterstützung mit "kriegsstarken Kompanien" [2] ihres Hauses auf der Regierungsbank erscheinen. Die daraus für eine Erörterung im Rahmen der Parlamentsreform abgeleitete Forderung der Abgeordneten zielt nicht auf Angleichung ihrer Befugnisse an die der Minister. Im Gegenteil: für den Charakter der Plenardebatte als einer inhaltlich primär politisch motivierten Aussprache wird das umfangreiche Beamtenaufgebot zur fachlichen Argumentationshilfe für den Minister als unangemessen empfunden. Die Anwesenheit allein des beamteten Staatssekretärs reiche hierfür aus. Der Funktion der Plenardiskussion werde besser entsprochen, wenn die Minister - ebenso wie die Parlamentarier - weitgehend gezwungen seien,

---

1) Vgl. zuletzt z.B. die unter dem Beifall aller Parteien geäußerte Kritik des Abg. Genscher in den Sitzungen vom 27.3.1968 und 27.3.1969, Sten.Ber.BT, V, S. 8435 (A), (161.Sitzg.), S. 12366 (D),(225.Sitzung). Da diese Ministerialvertreter nicht aktiv an der Debatte teilnehmen sollen, fallen sie auch nicht unter den vom Bundestag in oben, S. 38, Fn.2, erwähnter Absprache als eigentliche Beauftragte im Sinne von Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG bezeichneten,namentlich anzuzeigenden Personenkreis. Dennoch bildet Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG die alleinige Rechtsgrundlage für ihre Anwesenheit.

2) So Majonica, aaO S. 121

auf sich selbst gestellt, ihre Auffassung und ihr Wissen zu vertreten [1].

Die Bestrebungen des Bundestages laufen also auch hier auf eine mit den besonderen Funktionen des betroffenen Parlamentsorgans begründete Einschränkung des Zutrittsrechts für Regierungsbeauftragte hinaus. Ausgehend von den oben für Plenarbeauftragte aus der Funktion des Zutrittsrechts im Parlamentarismus entwickelten Kriterien sind diese Bestrebungen zu begrüßen.

Zwar dürfte die strenge Forderung nach Ausschluß aller Beamter außer den Staatssekretären von der Regierungstribüne schon aus praktischen Erwägungen [2] zu lockern und der Kreis dieses nicht aktiv in die Debatte eingreifenden Typs von Regierungsbeauftragten etwa um die Ministerialdirektoren zu erweitern sein - wie überhaupt bei dieser auch von Stilgesichtspunkten geprägten Frage eine zu enge Betrachtungsweise unangebracht wäre. Immerhin gilt es aber im Ergebnis auch hier festzuhalten, daß die Teilnahmefunktion des Zutrittsrechts grundsätzlich eine den Beratungsbedingungen im Plenum angepaßte Rechtsausübung verlangt. Das heißt: Eine vom legitimen Bedürfnis des Ministers nach angemessener [3] Gewährung sachlicher Argumentationshilfen durch seine Beamten nicht mehr gedeckte, massierte Entsendung von Regierungsbeamten in das Plenum des Bundestages ist als mit dem ermittelten Ermächtigungszweck des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG (der Teilnahmefunktion) tendenziell nicht mehr in Einklang stehend anzusehen. Die Präsenz dieser Vielzahl von Beamten würde letztlich allein der aktuellen Informationserlangung

---

1) Vgl. Abg. Genscher, Sten.Ber.BT, V, S. 12367 (A)
Dies ist üblich z.B. im britischen Unterhaus, zu dem nur Unterhausmitglieder Zutritt haben, also auch die Minister, nicht jedoch Ministerialbeamte. Vgl. z.B. v. Frisch, aaO S.157

2) Die damit erheblich wachsende zeitliche Beanspruchung der Staatssekretäre durch Plenarsitzungen und die dann praktisch immer erforderliche gleichzeitige Anwesenheit von Minister und Staatssekretär wäre arbeitsökonomisch weder sinnvoll noch zumutbar.

3) Also in der Plenardebatte durchaus nur begrenzt erforderlicher

dienen, erfolgte also zu einem Zweck, der sich
a) ebensogut und zeitsparend durch Lektüre der stenografischen Sitzungsberichte erreichen läßt,
b) als alleinige Motivation für eine Anwendung des Zutrittsrechts heute nicht mehr ausreicht, da er - im Grunde in einem überholten konstitutionellen Verständnis vom Inhalt des Zutrittsrechts wurzelnd - einen Gebrauch dieses Rechts provoziert, der von den Abgeordneten als Mißachtung von Stellung und Ansehen des Parlaments angesehen wird [1].

Die angestellten Erwägungen können und sollen freilich keine absoluten, die parlamentarische Praxis in jedem Fall verpflichtende Beurteilungskriterien aufstellen. Einem der Anliegen vorgelegter Arbeit entsprechend, - nämlich ein dem Entwicklungsstand unseres parlamentarischen Systems angepaßtes Verständnis der Rechte des Art. 43 GG zu fördern und die parlamentarische Praxis unter diesem Gesichtspunkt zu durchleuchten - kann es sich nur darum handeln, bestimmte Erscheinungen in der praktischen Handhabung dieser Kompetenzen kritisch zu überprüfen, um dann gegebenenfalls eine diesem neuen Verständnis t e n d e n z i e l l entsprechende Rechtsausübung zu verlangen.

Mehr kann eine die Bedingungen der Praxis berücksichtigende Verfassungsauslegung nicht fordern.

Diesen grundsätzlichen Ausgangspunkt gilt es auch bei den weiteren Darlegungen mit der Folge zu berücksichtigen, daß dort entwickelte, in ihrem theoretischen Anspruch mitunter pointiert vorgetragene Postulate nicht rigoros als einzige Bedingungen für die verfassungsgemäße Handhabung des Art. 43 GG zu verstehen sind, sondern von dem hier vertretenen Verständnis dieser Rechte getragene Zielvorstellungen markieren, die es in der Rechtsausübung wiederum tendenziell anzustreben gilt.

---

1) Vgl. z.B. Abg. Schmidt in der 106. Sitzung v. 27.4.1967, Sten.Ber.BT, V, 4952 (C)-(D).

c) Der Regierungsbeauftragte in den Ausschüssen des Bundestages

Die Ausschußberatung unterscheidet sich von der im Plenum durch die hier ganz im Vordergrund stehende, Arbeitsstil und -atmosphäre prägende Sacherörterung [1]. Eine den Erfordernissen dieser parlamentarischen Verhandlung angepaßte Handhabung des Zutrittsrechts gebietet die Entsendung von qualifizierten Beamten, die in der Lage sind, einen sachlichen Beitrag zum Beratungsgegenstand zu leisten. Diese fachliche Interpellationsfähigkeit zu Tagesordnungspunkten ist als vom ermittelten Ermächtigungszweck des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG geforderte Teilnahmequalifikation notwendige Voraussetzung einer Beauftragung [2]. Daher können (Ministerial)Beamte, die selbst nicht potentiell [3] teilnahmebefähigt sind [4], also lediglich eine "emsig protokollierende Zuhörergalerie" bilden, für sich nicht den Status des stets zutrittsberechtigten Beauftragten gemäß Art. 43 Abs. 2 GG in Anspruch nehmen [5].

Sicherlich ist unbestreitbar, daß echte Teilnahme ohne Information nicht möglich ist. Insofern enthält das Zutrittsrecht zweifellos auch ein Informationsrecht. Dieses ist aber bloße Hilfskompetenz im Dienste der mit dem Zutrittsrecht bezweckten Beratungsteilnahme. Die Ausübung dieses Informationsrechts ist daher eng an den Teilnahmezweck gebunden, darf sich also nicht verselbständigen und als Befugnis mißverstanden werden, ohne unmittelbare Mitwirkungsbefähigung 'überall dabei zu sein' und sich die Beratungen zu bloßen Informationszwecken anhören (lassen) zu können. Der in der parlamentarischen Praxis vernachlässigte, zuweilen jedoch von den Ausschüssen aufgegriffene § 58 Abs. 2

---

1) Vgl. oben, S. 72 f.

2) Sie liegt im übrigen auch im Eigeninteresse der Regierung: je höher die fachliche Qualifikation der Beauftragten, desto größer die Chance mit den eigenen Vorstellungen im Ausschuß durchzudringen.

3) Die potentielle Mitwirkungsbefähigung ist entscheidend, nicht das Maß der tatsächlichen, aktiven Teilnahme.

4) Hierher gehören z.B. zuweilen in die Ausschüsse entsandte Referendare.

5) Entsprechende, wenn auch nicht häufig vorgekommene Beanstandungen der Ausschüsse waren daher berechtigt.

des Allgemeinen Teils der GGO (GGO I) [1] entspricht diesem Verständnis vom Zutrittsrecht, wenn es dort zur Teilnahme der Regierungsbeauftragten an Sitzungen außerhalb der Ministerien heißt: "Die Zahl der Teilnehmer an der Sitzung ist möglichst zu beschränken; regelmäßig soll nur der hauptbeteiligte Referent entsandt werden, der die anderen Beteiligten vertritt und sie über das Sitzungsergebnis unterrichtet."

Im Ergebnis muß also das Verlangen, gestützt auf Art. 43 Abs. 2 GG, Ausschußsitzungen ohne eigene Beteiligungspotenz bloß als Beobachter verfolgen zu können, hier - wie im Plenum - als ein mit Stellung und Ansehen des Bundestages unvereinbarer, daher vom Verständnis des Zutrittsrechts im parlamentarischen Regierungssystem nicht mehr gedeckter Anspruch zurückgewiesen werden.

Die Praxis im Bundestag ist gekennzeichnet von der Beteiligung durchschnittlich zehn bis dreißig Ministerialbeamter an den Sitzungen der Ausschüsse [2].

Ausdrückliche Anforderungen an Stellung oder Rang der teilnehmenden Beamten werden von den Ausschüssen des Bundestages nicht gestellt, wenngleich das Ministerium in der Regel nur beim Erscheinen der Abteilungsleiter, mindestens der zuständigen Referenten als "angemessen vertreten" gilt.

Die anwesenden Ministerialbeamten nehmen aktiv an der Sachdebatte teil, wobei ihr Sachverstand und ihre Auskünfte zu den wichtigsten Informationsquellen für die Ausschußarbeit gehören [3]. Wenn allerdings Fr. Schäfer [4] ihnen gerade wegen dieser intensiven Mitwirkung bei den Ausschußberatungen ihren Charakter als Regierungsbeauftragte im Sinne von Art. 43 Abs. 2 GG abspricht und in ihnen bloß einen unselb-

---

1) Abdruck bei Lechner-Hülshoff, S. 360 ff.

2) Vgl. Fr. Schäfer, aaO S.116, 129; im folgenden nicht besonders belegte Informationen sind Ergebnisse der vom Verfasser durchgeführten Befragung der Ausschußsekretäre.

3) Vgl. Frost, aaO S.62; Köppler, aaO S.178/9

4) aaO S.121

ständigen "Teil des Beratungsgremiums", also letztlich neutrale Beratungsgehilfen der Ausschüsse sehen will, so findet diese Auffassung weder in Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG noch in der Geschäftsordnung des Bundestages eine Stütze [1]. Sie verkennt vielmehr das Wesen des exekutiven Zutrittsrechts als einer R e g i e r u n g s kompetenz, die der Wahrnehmung der spezifischen Regierungsinteressen dient [2], woraus denn auch die, mit einer neutralen Beraterrolle unvereinbare Pflicht der Ministerialbeamten resultiert, die Regierungsauffassung und nicht etwa eigene Fachansichten zu vertreten.

Dem mit Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG der Regierung gegenüber dem Bundestag eingeräumten Teilnahmeanspruch widerspricht es andererseits, wenn Ausschüsse, etwa um das Verbot zeitlicher Parallelität von Plenar- und Ausschußsitzungen zu umgehen, ad hoc sogenannte "interfraktionelle Besprechungen" anberaumen, in denen dann sachliche Beratungsarbeit geleistet wird. Unbedenklich, da ein Kooperationsinteresse der Exekutive nicht verletzend, sind demgegenüber sowohl die durchaus üblichen interfraktionellen Zusammenkünfte zur Vorabklärung ausschußbetreffender Regularien, als auch die bei Majonica [3] erwähnte Praxis, daß, zur Umgehung der zuweilen unter Geheimschutzgesichtspunkten nicht unbedenklichen Vielzahl von Regierungsbeauftragten, z.B. vom Auswärtigen Ausschuß, statt offizieller Sitzungen vertrauliche, informelle Arbeitsbesprechungen beim Minister abgehalten werden: Seine Gegenwart gewährleistet die notwendige Wahrnehmbarkeit der Exekutivinteressen.

---

1) Ablehnend auch Frost, aaO S.62;
vgl. auch Köppler, aaO S.178

2) So auch OVG Münster, DVBl. 1967, S. 51 (53) gegen die Auffassung von A. Arndt, DVBl. 1965, S. 954, die Bundesregierung sei durch Art. 43 Abs. 2 GG in den Bundestag "integriert".

3) "Der Bundestag von innen gesehen", S. 121

2. Die Zutrittsberechtigung der Mitglieder des Bundesrates und ihrer Beauftragten

Der Begriff der Mitglieder des Bundesrates wird von Art. 51 Satz 1 GG i.V.m. § 1 GOBRat eindeutig definiert [1].

Art. 51 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmt, daß die Bundesratsmitglieder durch andere Mitglieder ihrer (also der Länder-) Regierungen vertreten werden können. Aus dem Wesen der Vertretung folgt, daß während deren Dauer der Vertreter "als Mitglied des Bundesrates" sowohl ein eigenes Zutrittsrecht wie das Recht zur Beautragung hat. Beide Befugnisse enden mit Ablauf der jeweiligen Vertretungsphase.

Der Kreis der möglichen Beauftragten des Bundesrates ist unbestimmt. Es ergeben sich aber auch hier aus der r a t i o l e g i s des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG resultierende Bestimmungskriterien.

Gemäß Art. 50 GG wirken die Länder durch den Bundesrat
a) bei der Gesetzgebung,
b) bei der Verwaltung des Bundes
mit. Für die zu b) genannte Funktion des Bundesrates ist sein gegenüber dem Bundestag und dessen Ausschüssen gewährtes Zutrittsrecht irrelevant, da der Bund nicht durch den Bundestag verwaltet wird [2]. Es kann dort (und nur insoweit) ausgeübt werden, wo der Bundesrat in Ausübung seiner Funktion zu a) als Gesetzgebungskörperschaft des Bundes tätig wird [3]. Sein Zutrittsrecht ist daher nicht - wie das der Bundesregierung - Instrument zur Gewährleistung einer gewaltenüberbrückenden Kooperation von Legislative und Exekutive. Es dient vielmehr allein dem Zweck sicherzustellen, daß das zweite Legislativorgan des Bundes - das

---

1) Die in § 46 GOBRat erfolgte generelle Gleichstellung der stellvertretenden mit den ordentlichen Mitgliedern des Bundesrates kann nur bundesratsinterne Bedeutung beanspruchen.

2) Zur Verwaltungsmitwirkung des Bundesrates vgl. Maunz-Dürig, Rn. 21 f. zu Art. 50

3) Dazu Maunz-Dürig, Rn. 14 ff. zu Art. 50

seine eigenen Vorstellungen nach einmal erfolgter Verabschiedung des Gesetzentwurfs durch den Bundestag nur über das relativ schwerfällige Verfahren gemäß Art. 77 Abs. 2 GG (Vermittlungsausschuß) und Art. 77 Abs. 3 GG (Einspruch) geltend machen kann, also bereits in einem gewissen fatischen Ausmaß an das Beratungsergebnis des Bundestages "gebunden" ist - schon jetzt, im Interesse ökonomischer Gesetzgebungsarbeit, an der materiellen Normgestaltung mitwirken kann [1].

Daß das Zutrittsrecht des Bundesrates allein von der gemeinsamen Legislativfunktion her zu beurteilen ist, bestätigt Art. 53 S. 3 GG.

Der hier dem Bundesrat [2] - und zwar neben seinem (dem Art. 43 Abs. 1 GG entsprechenden) Zitierrecht (vgl. Art. 53 S. 1 GG) - eingeräumte Anspruch, "von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem laufenden" gehalten zu werden, füllt genau d i e Informationslücke, die sich für den Bundesrat aus seiner Beschränkung auf die in Art. 50 GG festgelegten Verwaltungs- und Gesetzgebungsfunktionen ergeben. Konsequenterweise richtet sich dieser Anspruch gegen die Bundesregierung, die für die sich nicht in Gesetzen niederschlagenden Führungsbereiche der Politik die entscheidende Instanz ist. Konsequenterweise auch geht dieser Anspruch seinem Umfang nach über die in Art. 50 GG niedergelegten Zuständigkeiten des Bundesrates hinaus, indem er alle Aufgaben umfaßt, die der Bundesregierung obliegen [3].

---

1) Das Fehlen eines umgekehrt dem Bundestag gegenüber dem Bundesrat zustehenden Zutritts- (und Rede-)rechts unterstreicht die Absicht des Verfassunggebers, den unterhalb der "Konfliktfälle" nach Art. 77 Abs. 2 und Abs. 3 GG nötigen und möglichen Ausgleich zwischen Bundes- und Länderinteressen schon in diesem Beratungsstadium stattfinden zu lassen. Dem Mitwirkungsrecht des Bundesrates nach Art. 43 Abs. 2 GG kommt daher auch in Bezug auf Art. 77 Abs. 2, 3 GG erhebliche praktische Bedeutung zu.

2) Nur ihm, und nicht dem Bundestag!

3) Vgl. Maunz-Dürig, Rn. 14 zu Art. 53;
H. Schäfer, der Bundesrat, S. 107

Berücksichtigt man über diese "Gesetzgebungsfunktion des Zutrittsrechts" hinaus die knappen Fristen, die dem Bundesrat nach der Beschlußfassung des Bundestages für seine Meinungsbildung über den weiteren Gang des Verfahrens zur Verfügung stehen: - drei Wochen zur Einberufung des Vermittlungsausschusses (Art. 77 Abs. 2 S. 1 GG), zwei Wochen zur Einsprucherhebung (Art.77 Abs. 3 S.1 GG) - so wird deutlich, daß seinem Zutrittsrecht neben der Funktion, Garant für eine Beratungsteilnahme zu sein, noch die weitere - es vom exekutiven Zutrittsrecht unterscheidende - Aufgabe zukommt, als b l o ß e s I n f o r m a t i o n s r e c h t es dem Bundesrat zu ermöglichen, sich vorbereitend schon jetzt umfassend über alle sachlichen und politischen Aspekte der Materie zu unterrichten, über die er selbst alsbald zu beraten hat. Bei der auch hier aus dargelegten Gründen zu berücksichtigenden Anpassung der Ausübung des Zutrittsrechts an die Beratungsbedingungen des Bundestages bedeutet dies für die Person möglicher Bundesratsbeauftragter in den Bundestagsausschüssen, daß hierfür nicht nur (sachlich/politisch) interpellationsfähige, sondern auch bloß informatorisch teilnehmende Beamte in Frage kommen - wie dies auch weitgehend praktiziert wird.

Für den Plenarbeauftragten des Bundesrates bleibt es allerdings aus den gleichen wie zum Plenarbeauftragten der Bundesregierung genannten Gründen bei der Forderung nach betont politischer Repräsentation des Bundesrates. Dieses Postulat wird von der Praxis insofern gedeckt, als übungsgemäß - von ganz vereinzelten Ausnahmen [1] und dem Fall der Berichterstattung für den Vermittlungsausschuß abgesehen - nur die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder [2] des Bundesrates, also durchweg Landesminister, im Plenum auftreten

1) Vgl.Sten.Ber.BT, I, S.5718 (C); I, 6390 (B) und V,6665 (B), Hier traten Länder-Staatssekretäre als Beauftragte des Bundesrates auf. Vgl. die Diskussion hierüber in Sten.Ber.BT, III.WP, S.604 (B)-(C), 608 (D) - 610 (D), (13. Sitzg. v. 26.2.1958)

2) Zu den stellv. Mitgliedern vgl. z.B. Sten.Ber.BT, I, S. 4949 (B),(Bürgermeister Dr.Nevermann in der Sitzung v. 5.4.1951); III, S. 601 (D),(Minister Dr.Kaßmann (NRW) in der 13. Sitzg. v. 26.2.1958). In der Regel ist in diesen Fällen - wie sich aus dem Sten.Ber. ergibt - nicht darauf hingewiesen worden, daß es sich bei dem Sprecher um ein stellv. Mitglied des Bundesrates handelte.

dürfen [1]. Vertreten sie Beschlüsse des Bundesrates, wird ihre hierfür nach § 33 S. 1 GOBRat vorgenommene Beauftragung vereinbarungsgemäß dem Präsidenten des Bundestages zuvor schriftlich mitgeteilt.

Die Bevollmächtigten der Länder beim Bund nehmen in Bezug auf Art. 43 Abs. 2 GG keine besondere Stellung ein. Sofern sie nicht gleichzeitig Mitglieder des Bundesrates sind, können sie ein Zutrittsrecht nur durch Beauftragung erlangen. Sie sind damit den sonstigen Mitgliedern der Landesregierungen und -ministerien gleichgestellt, die nach Art. 53 Abs. 4 GG auch den Ausschüssen des Bundesrates angehören können.

Ein Recht der Beauftragten zur weiteren Unterbeauftragung ist angesichts des klaren Wortlauts von Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG, der nur von den "Mitgliedern des Bundesrates ... und ihren Beauftragten" spricht, zu verneinen.

Eine besondere Legitimation als Beauftragter durch Auftragsschreiben eines Bundesratsmitgliedes, wie sie noch § 27 GOBRat vom 31.7.1953 [2] vorsah, ist weder nach der neuen Geschäftsordnung des Bundesrates noch nach der Praxis des Bundestages in Plenum und Ausschüssen erforderlich. Das Interesse des Bundestages, die Teilnehmerzahl bei vertraulichen Ausschußsitzungen möglichst klein zu halten, führte jedoch zu einem im Jahre 1969 mit dem Bundesrat abgeschlossenen 'gentlemen-agreement', wonach - ähnlich wie bei der durch § 5 GGO II normierten Praxis zwischen Bundestag und Bundesregierung - an den Sitzungen der geschlossenen

---

1) Die Feststellung Fr. Schäfers, aaO S. 209, nur Mitglieder des Bundesrates träten in Plenardebatten auf, ist insoweit zu korregieren.

2) Inkraft bis zum 1.7.1966, Abdruck bei Maunz-Dürig vor Art. 50 GG

Ausschüsse [1] sowie den geheimen Sitzungen aller übrigen Ausschüsse [2] außer den Bundesratsmitgliedern und den Länderbevollmächtigten nur jeweils besonders benannte, auf 'geheim' verpflichtete Beauftragte teilnehmen können [3]. Mit dieser vom Bundesrat in "freiwilliger Selbstbeschränkung" akzeptierten Vereinbarung - die in der Benennungspflicht eine zum Teil bereits herrschende Übung bloß fixierte - konnte erreicht werden, daß nur in Ausnahmefällen mehr als zwei Vertreter eines Bundeslandes bei den einzelnen Ausschußsitzungen anwesend sind.

Im übrigen nehmen an den Arbeiten der Bundestagsausschüsse regelmäßig Beamte der Länderministerien und des Bundesrates als Beauftragte teil.

II. Das Zutrittsrecht zu den Ausschüssen des Bundestages (Art. 43 Abs. 2 Satz 1 GG)

Das Zutrittsrecht der Mitglieder und Beauftragten von Bundesregierung und Bundesrat zu den Plenarsitzungen des Bundestages wird - mit den dargelegten Beschränkungen - als zur Verwirklichung der dem parlamentarischen System immanenten Gewaltenkooperation bzw. als notwendige Konsequenz der föderativen Verfassungsordnung des Grundgesetzes uneingeschränkt anerkannt und problemlos praktiziert. Demgegenüber hat sich Umfang und grundsätzliche Zweckmäßigkeit des der Bundesregierung von Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG global zu Sitzungen der A u s s c h ü s s e eingeräumten Zutrittsrechts im Einzelfall als problematisch erwiesen [4]. Nur dieser Be-

---

1) Vgl. oben, S.97, Fn.1

2) Insoweit über § 5 GGO II hinausgehend

3) Dem "Legislativcharakter" des Zutrittsrechts des Bundesrates gemäß könnte z.B. der Auswärtige Ausschuß im Falle besonders hohen Geheimhaltungsinteresses bei nicht gesetzesberatenden Sitzungen etwa den Bundesratsbeauftragten den Sitzungszutritt verwehren.

4) Vgl. den Überblick mit Praxisbeispielen bei K.-J.Partsch, Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern?" Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, Bd. 1, S. 7 ff.

reich des Zutrittsrechts bedarf daher der näheren Analyse.

Über die Erörterung der hierbei praktisch gewordenen Konfliktfälle hinaus, soll der Geltungsbereich des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG in Bezug auf die einzelnen Bundestagsausschüsse systematisch abgesteckt und jeweils dogmatisch erfaßt werden.

1. "Seine Ausschüsse" im Sinne des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG

Die Erstreckung des Zutrittsrechts auf den Bundestag und "seine Ausschüsse" korrespondiert mit dem ebenfalls dem Bundestag und "seinen Ausschüssen" eingeräumten Zitierrecht des Art. 43 Abs. 1 GG [1].

Für beide Fälle gilt, daß unter "seinen Ausschüssen" grundsätzlich nur diejenigen zu verstehen sind, die
- aus der Mitte des Bundestages zur intern-unterstützenden Wahrnehmung seiner Aufgaben formiert werden und
- sich ausschließlich aus Mitgliedern des Bundestages zusammensetzen [2].

Unerheblich ist dabei ihr normativer Entstehungsgrund: er kann ein Verfassungsauftrag sein,(z.B. Verteidigungs- und Auswärtiger Ausschuß = Art. 45 a GG), eine gesetzliche [3] Anordnung (z.B. Wahlprüfungsausschuß - vgl. Wahlprüfungsgesetz vom 12.3.1951 [3]), eine Bestimmung der Bundestagsgeschäftsordnung (vgl. § 61 GOBT: z.B. Innen-, Rechts- und Finanzausschuß [4] oder auch nur ein Geschäftsordnungsbeschluß [5].

---

1) Die im folgenden vorgenommene Abgrenzung gilt auch für Art. 43 Abs. 1 GG, hat dort jedoch noch keine praktische Bedeutung erlangt.

2) Vgl. Maunz-Dürig, Rn. 17 zu Art. 43; zur Abgrenzung gegenüber ausschußähnlichen Gremien vgl. H. Frost, AöR 95, S. 40 ff.

3) Abdruck bei Maunz-Dürig vor Art. 41 GG

4) Verzeichnis der sogenannten 'ständigen Ausschüsse' bei Trossmann, Parlamentsrecht, S. 87 f.

5) Vgl. Frost, aaO S.47

2. "Gemischte Ausschüsse"

Ausschüsse, an denen Bundestagsabgeordnete nur neben anderen Mitgliedern beteiligt sind (sogenannte "gemischte Ausschüsse" wie z.B. der Richterwahl-Ausschuß [1]), werden danach von der Zutrittsgarantie des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG grundsätzlich nicht erfaßt: Sie sind nicht Organ des Bundestages im definierten Sinn [2]. Dennoch sind hier für den Vermittlungsausschuß (vgl. § 67 GOBT i.V.m. Art. 77 Abs. 2 GG) und den Gemeinsamen Ausschuß (Art. 53 a GG) Ausnahmen zu machen.

Beides sind insofern 'gemischte Ausschüsse' als sie sich aus Bundestags- und Bundesratsmitgliedern zusammensetzen (vgl. Art. 77 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 53 a Abs. 1 S. 1 GG). Sie sind nicht Organe eines dieser Gremien [3], sondern als gemeinschaftliche Einrichtungen der beiden gesetzgebenden Körperschaften zu bezeichnen [4].

a) Für den Vermittlungsausschuß ergibt sich die unmittelbare Geltung des Art. 43 Abs. 2 GG - soweit dieser das Zutrittsrecht der R e g i e r u n g s m i t g l i e d e r vorsieht - aus folgenden Erwägungen:

Das Grundgesetz gewährt den Regierungsmitgliedern ein Zutrittsrecht nicht nur gegenüber Ausschüssen des Bundestages (Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG), sondern gemäß Art. 53 S. 1 GG [5] auch gegenüber Ausschüssen des Bundesrates. Wird nun ein Gremium wie der Vermittlungsausschuß von Bundestag und Bundesrat gemeinschaftlich gestellt, so muß sich aus beiden

---

1) Vgl. §§ 2, 3 Richterwahlgesetz

2) Vgl. Maunz-Dürig, Rn. 4 zu Art. 43;
v. Mangoldt-Klein, S. 937

3) Vgl. zum Vermittlungsausschuß: Ritzel-Bücker, Rn. 10 zu § 7 GOBT; zum Gemeinsamen Ausschuß: J. Delbrück, Kritische Bemerkungen zur Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses, DÖV 1970, S. 231

4) Vgl. v. Mangoldt-Klein, S. 1761

5) Art. 53 Satz 1 GG: "Die Mitglieder der Bundesregierung haben das Recht und auf Verlangen die Pflicht, an den Verhandlungen des Bundesrates und seiner Ausschüsse teilzunehmen."

Artikeln, zusammengefaßt betrachtet, auch für dieses Gremium die verfassungsrechtliche Gewährleistung des exekutiven Zutrittsrechts ergeben [1].

Der § 5 der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses (= GOVermA), wonach Mitglieder der Bundesregierung an Sitzungen dieses Gremiums teilnehmen können, ist daher bloß deklaratorische Wiederholung des schon nach Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG (i.V.m. Art. 53 S. 1 GG) garantierten Zutrittsrechts.

Dieses allein konstruktiv gewonnene Ergebnis kann inhaltlich damit unterstützt werden, daß der Vermittlungsausschuß echte, die Kooperation mit der Regierung fordernde Ausschußarbeit im Sinne der §§ 60 Abs. 2 GOBT, 39 Abs. 1 GOBRat leistet: Es findet - wenn auch unter anderen Gesichtspunkten - eine erneute materielle Gesetzesprüfung und -beratung statt. Dies erfordert wieder den engen sachlichen und politischen Kontakt mit der Regierung, von der rund drei Viertel aller Gesetzesvorlagen stammen, die Gesetzeskraft erlangen [2]. Gleichzeitig ist der Vermittlungsausschuß insofern auch vorbereitendes Beschlußorgan im Sinne genannter Geschäftsordnungsbestimmungen, als er Bundestag und indirekt auch dem Bundesrat einen bestimmten Gesetzesbeschluß zur Annahme empfiehlt [3].

Das aus der gemischten Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses -: einer zwangsläufigen Folge seiner Vermittlungsfunktion - resultierende Bedenken gegen seine unmittelbare Unterstellung unter Art. 43 Abs. 2 GG erweist sich damit als lediglich strukturell bedingtes Hindernis, welches durch die ergänzende Heranziehung des Art. 53 S. 1 GG zwanglos überwunden werden kann [4].

---

1) So auch Hamann-Lenz, aaO S.464; Maunz-Dürig, Rn.4 und 17 zu Art. 43 und Rn. 2 zu Art. 53

2) Vgl. D. Grimme, Aktuelle Tendenzen in der Aufteilung gesetzgeberischer Funktionen zwischen Parlament und Regierung, ZfParl. 1970, S. 448 (455)

3) Vgl. Art. 77 Abs. 2 S. 5 GG und v. Mangoldt-Klein, S.1761

4) Ebenso Lechner-Hülshoff, Anm. 2 zu § 5 GOVermA; v. Mangoldt-Klein, S. 1764 und die oben, Fn. 1 Genannten. a.A.: Wessel, Der Vermittlungsausschuß nach Art. 77 GG, in: AöR 77, S. 302

In Bezug auf die Regierungsbeauftragten ist festzustellen, daß § 5 GOVermA ihnen ein jederzeitiges Zutrittsrecht nicht gewährt. Nach § 6 GOVermA [1] wird ihnen, wie allen anderen Personen, die Sitzungsteilnahme nur nach jeweils ausdrücklich zu fassendem Zulassungsbeschluß des Ausschusses gestattet. In praxi wird den anwesenden Ministern und Staatssekretären allerdings zugebilligt, eine ihnen erforderlich erscheinende Anzahl von Referenten an den Sitzungen zu beteiligen [2], so daß die tatsächliche Ausschlußwirkung sich auf die Beauftragten nicht gegenwärtiger Regierungsmitglieder und ihrer Staatssekretäre bezieht.

Diese vom Vermittlungsausschuß streng gehandhabte Regelung bezweckt, den Teilnehmerkreis klein zu halten und die Regierungsmitglieder möglichst zur persönlichen Anwesenheit zu zwingen, um so das Gewicht der Vorschläge und Beschlüsse des Vermittlungsausschusses zu erhöhen [3]. Ob sie indes mit der Rechtsverbürgung des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG vereinbar ist, erscheint fraglich.

Ausgangspunkt hat hier wieder die Tatsache zu sein, daß beide Ausschüsse gemeinschaftliche Gremien von Bundestag und Bundesrat sind, Während nun aber die Bundesregierung nach Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG in Ausschüsse des Bundestages Beauftragte entsenden kann, steht ihr dieses Recht gegenüber Ausschüssen des Bundesrates nicht zu (vgl. Art. 53 S. 1 GG) [4].

---

1) § 6 GOGemA: Anderen Personen kann die Teilnahme an den Sitzungen nur durch Beschluß des Ausschusses gestattet werden."

2) Vgl. v. Mangoldt-Klein, Anm. 4 f. zu Art. 77

3) Vgl. Lechner-Hülshoff, S. 302 und Wessel, aaO S.301

4) Eine Begründung für diese Einschränkung des Zutrittsrechts wird nirgends gegeben. Schon Art. 73 des Herrenchiemseer Verfassungsentwurfs nennt nur die Bundesratsmitglieder als zutrittsberechtigt. Dies ging ohne weitere Erörterung in die Grundgesetz-Fassung ein. Für den Bundesrat als an der Bundesgesetzgebung mitwirkendem Organ ist jedoch der enge Kontakt zur Bundesregierung in gleichem Maße erforderlich wie für den Bundestag (so auch v. Mangoldt-Klein, S.1050). Dieser enge Kontakt beruht aber entscheidend auf der Möglichkeit einer Mitarbeit der Ministerialbeamten als Beauftragte. Für die insoweit unterschiedliche Fassung der Art. 43 Abs. 2 S.1 und 53 S. 1 GG fehlt es daher an einem einleuchtenden Grund. Die nunmehr durch §§ 18 Abs. 2,
(Fortsetzung nächste Seite)

Angesichts dieses Textbefundes wird man mit Herzog [1] davon ausgehen müssen, daß Bundestag und Bundesrat bei Abfassung der Geschäftsordnungen ihrer gemeinschaftlichen Gremien die Wahl zwischen beiden Lösungen haben. Bei Ausübung dieser Wahlmöglichkeit wird allerdings die Teilnahmefunktion des Zutrittsrechts in dem Sinne berücksichtigt werden müssen, daß - analog den Erörterungen zum Plenar- und Ausschußbeauftragten [2] - ein Ausschluß von Regierungsbeauftragten umso bedenklicher erscheinen muß, je stärker die Gesetzesarbeit im Stil der Sachberatungen der Fachausschüsse dominiert; er umgekehrt umso weniger im Widerspruch zum Kooperationsanspruch des Zutrittsrechts steht, je politischer die Beratungen des Gremiums sind [3].

Der Vermittlungsausschuß ist von seiner Aufgabenstellung her, einen praktikablen Kompromiß zwischen den verschiedenen Auffassungen zweier an der Gesetzesarbeit beteiligter, mitunter parteipolitisch unterschiedlich gewichteter [4] Verfassungsorgane zu Wege zu bringen, ein p o l i t i s c h e s Gremium.

Seine Funktion liegt nicht darin, dritte gesetzgebende Körperschaft neben Bundestag und Bundesrat zu sein. Er ist also kein legislativer Fach- oder Sachverständigenausschuß,

---

(Forts. von Seite 117)
40 Abs. 1 S. 1 GOBRat sanktionierte ständige Praxis war es daher, auch Regierungsbeauftragten Zutritt zu Sitzungen des Bundesrates und seiner Ausschüsse zu gewähren (vgl. Maunz-Dürig, Rn. 1 zu Art. 53; Lechner-Hülshoff, S. 280).

1) In Maunz-Dürig, Rn. 53 zu Art. 53a. Seine zum Gemeinsamen Ausschuß angestellten Erwägungen können angesichts der festgestellten unmuttelbaren Geltung der Art. 43 und 53 Gültigkeit auch für den Vermittlungsausschuß beanspruchen.

2) Vgl. oben, S. 99 f.

3) Diese Abwägung ist hier umso zwingender, als gemäß Fn. 4 von Seite 117 dem Textunterschied zwischen Art. 43 Abs.2 S. 1 GG und Art. 53 S. 1 GG keine echte materielle Alternative zugrunde liegt.

4) Die erstmals in der sechsten Wahlperiode des BT aufgetretene Mehrheit der von der parlamentarischen Opposition regierten Länder im Bundesrat machte die spezifisch-politische Funktion des Vermittlungsausschusses mehrfach deutlich.

sondern ist betont auf eine politische Arbeit hin angelegt [1]. Die in § 5 GOVermA verfügte Beschränkung des Zutrittsrechts auf Regierungsmitglieder steht demnach mit Sinn und Zweck eines im parlamentarischen Regierungssystems gewährten exekutiven Zutrittsrechts, nämlich der Gewährleistung echter Beratungsteilnahme, in Einklang, so daß § 5 GOVermA trotz seiner Wortlautverkürzung gegenüber Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG als verfassungsmäßig anzusehen ist.

Die Bundesratsmitglieder, die nicht Mitglieder des Vermittlungsausschusses sind, können nun freilich nicht etwa aus Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG i.V.m. § 40 Abs. 1 S. 1 GOBRat (: Zutrittsrecht aller Bundesratsmitglieder zu allen Bundesratsausschüssen) für sich oder für ihre Beauftragten ein Zutrittsrecht zu Sitzungen des Vermittlungsausschusses herleiten. Das Zutrittsrecht des Art. 43 Abs. 2 GG ist auf Gremien, die von den nach dieser Norm Verpflichteten zusammen mit den danach Berechtigten gebildet werden, nicht anwendbar. Bundesratsmitglieder, die Mitglieder des Vermittlungsausschusses sind, können daher auch nicht unter Berufung auf Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG Beauftragte zu Sitzungen des Vermittlungsausschusses entsenden. Dieser Personenkreis unterliegt - wie auch die sonstigen Abgeordneten des Bundestages [2] - der Zulassungsregel des § 6 GOVermA.

b) Die Erstreckung des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG auf den Gemeinsamen Ausschuß nach Art. 53a GG.

aa) Das Zutrittsrecht der Regierungsmitglieder im Verteidigungsfall (vgl. Art. 115a Abs. 1 GG)

Der Gemeinsame Ausschuß tritt erst nach Feststellung des Verteidigungsfalles (vgl. Art. 115a Abs. 1 GG) und hinzukommender Unfähigkeit des Bundestages zusammenzutreten

---

1) So auch H. Schäfer, Der Bundesrat, S. 76 f.; Wessel, aaO S. 286; v. Mangoldt-Klein, S. 1760 m.w.N.

2) Vgl. Lechner-Hülshoff, aaO S. 302

in Funktion (vgl. Art. 115a Abs.2 und Art. 115c Abs.1 GG). Er wird dann nicht für, sondern als ein gegenüber Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung verselbständigtes oberstes Verfassungsorgan [1] anstelle des Bundestages tätig [2]. Der Charakter der "Ausschußarbeit" kann hier also nicht - wie beim Vermittlungsausschuß - als Argument für die Geltung des Art. 43 Abs. 2 (bzw. des Art. 53 S. 1 [3]) GG herangezogen werden. Die unmittelbare Geltung beider Normen ergibt sich vielmehr aus Funktion und Stellung des Gemeinsamen Ausschusses im grundgesetzlichen Verfassungsgefüge.

Der Rechtsausschuß des Bundestages schloß aus der Konzipierung des Gemeinsamen Ausschusses als eigenständigem Verfassungsorgan die Notwendigkeit, für ihn die Rechte des Art. 43 in § 11 Abs.2 S.1 der Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses (= GOGemA) [4] erneut ausdrücklich vorzusehen [5]. Das dortige Zutrittsrecht der Regierungsmitglieder soll danach keine bloß deklaratorische Wiederholung der Art. 43 Abs. 2 bzw. Art. 53 S. 1 GG darstellen, sondern die Geschäftsordnung begründe dieses Recht konstitutiv neu mit der Folge, daß es durch (einfachen) Mehrheitsbeschluß des Bundestages mit Zustimmung des Bundesrates (vgl. Art. 53a Abs.1 S.2 GG) aufhebbar wäre.

Diese Auffassung überzeugt nicht. Sie wird der Funktion des Gemeinsamen Ausschusses, die Art. 115e GG umschreibt, nicht gerecht. Gemäß Art. 115e Abs. 1 GG "hat der Gemeinsame Ausschuß" bei Ausfall des Bundestages im Notstandsfall "die

---

1) Daher auch seine Einordnung als eigener Grundgesetz-Abschnitt IVa. Vgl. Delbrück, in: Bonner-Kommentar, Rn.29, 36 zu Art. 53a; Trossmann, Der Bundestag, S. 121; Maunz-Dürig-Herzog, Rn. 8 ff. zu Art. 53a

2) Vgl. Art. 115c Abs.1 GG

3) Auch hier ist aufgrund der Zusammensetzung des Gemeinsamen Ausschusses Art. 53 S.1 GG ergänzend heranzuziehen.

4) § 11 Abs.2 S.1 GOGemA: "Die Mitglieder der Bundesregierung haben das Recht und auf Beschluß des Ausschusses die Pflicht, an allen Sitzungen des Gemeinsamen Ausschusses teilzunehmen." Abdruck der Geschäftsordnung bei Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 53a GG

5) Vgl. Bericht des Rechtsausschusses, BT.-Drs.V/4509, S.3; Lechner-Hülshoff, S.297

Stellung von Bundestag und Bundesrat und nimmt deren Rechte einheitlich wahr."

Zwar ist hier nur von der Übernahme der Rechte des Bundestages und -rates, also insbesondere der parlamentarischen Kontroll- und Mitwirkungsrechte wie dem Zitier-, Interpellations- und Enquêterecht die Rede [1]; der erste zitierte Halbsatz wäre jedoch sinnlos, wenn er nicht besagte, daß der Gemeinsame Ausschuß im Verteidigungsfalle - und zwar im Wege des Organaustausches - voll in die Position von Bundestag und Bundesrat einrückte [2], also unter Übernahme nicht nur der parlamentarischen Rechte, sondern auch der Pflichten von Bundestag und Bundesrat [3]. Zu diesen Verfassungspflichten gehört es u.a. aber auch, den Regierungsmitgliedern Zutritt zu den eigenen Sitzungen zu gewähren [4]. Nur so erhält dieser Satzteil überhaupt den ihm zukommenden Eigenwert, der von der Absicht des Verfassunggebers gedeckt ist, mit der Schaffung der Notstandsregelung allgemein, des Gemeinsamen Ausschusses im besonderen, den Funktionsablauf der parlamentarischen Normallage nur insoweit zu verlassen, als dies die Ausnahmesituation zwingend erfordert [5].

Die bewußte Konzipierung des Gemeinsamen Ausschusses als eigenständiges Verfassungsorgan steht der hier vertretenen Auffassung nicht entgegen. Im Gegenteil: sie ermöglicht erst die globale Funktionsübernahme des Art. 115e Abs. 1 GG. Die Gewährung des exekutiven Zutrittsrechts durch Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG (bzw. Art. 53 S. 1 GG) bezieht sich also unmittelbar auf die im Verteidigungsfall stattfindenden Sitzungen des Gemeinsamen Ausschusses. Das Zutrittsrecht hierzu kann folglich nicht über § 11 GOGemA, sondern gemäß Art.79 Abs. 1 und 2 GG nur durch eine Zwei-Drittel-Mehrheit erfordernde

---

1) Vgl. Schmidt-Bleibtreu-Klein, Anm. B 3 zu Art. 115e
2) So auch E. Benda, Die Notstandsverfassung, S. 75, 113
3) Ebenso Maunz-Dürig-Herzog, Rn. 38 zu Art. 115e
4) So auch Maunz-Dürig-Herzog, Rn. 9 zu Art. 53a GG
5) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Rn. 2 zu Art. 53a GG

Grundgesetzänderung beschränkt oder aufgehoben werden.

bb) Der Zutritt der Regierungsmitglieder außerhalb des Verteidigungsfalles (Friedenssitzungen)

Obwohl der Gemeinsame Ausschuß erst im Verteidigungsfall seine verfassungsmäßigen Funktionen übernimmt, tagt er doch auch schon in Friedenszeiten. (vgl. § 8 Abs.2, 3 GOGemA) [1]. Diese Sitzungen dienen jedoch allein der Gewährleistung seiner Funktionsfähigkeit im Einsatzfall, ohne daß damit verfassungsrechtlich eigener Raum auf Kosten des Bundestages oder -rates beansprucht oder eingenommen wird [2]. Deutlich kommt dies zum Ausdruck in Art. 53a Abs.2 GG, wonach das Informationsrecht des Gemeinsamen Ausschusses in Friedenszeiten das gleiche Recht des Bundestages und seiner Ausschüsse nach Art. 43 Abs.1 GG unberührt läßt. Handelt es sich bei diesen "Vorbereitungssitzungen" also lediglich um unselbständige Vorwirkungen aus dem Funktionskreis eines Bundesorgans, das als solches zu dieser Zeit noch in keinerlei verfassungsrechtlich relevantem Beziehungsverhältnis zu den anderen Verfassungsorganen des Bundes steht - (eben weil ihm (noch) kein eigener Aktions- und Geltungsbereich im staatlichen Organgefüge zukommt) -, so können hierbei auftretende Fragen über sein Verhältnis zu diesen übrigen Verfassungsorganen - sofern sie nicht schon mit der Berufung auf den Subsidiaritätsgrundsatz gelöst werden können (so gegenüber Bundestag und Bundesrat) - nur mit denselben Kriterien beantwortet werden, die im späteren Funktionsfall die Beziehungen regeln. Für das Zutrittsrecht der Regierungsmitglieder zu den Sitzungen des Gemeinsamen Ausschusses bedeutet dies, daß es sich in Friedenszeiten ebenso unmittel-

---

1) § 8 Abs.2 GOGemA: "Der Gemeinsame Ausschuß ist mindestens zweimal jährlich zu Informationssitzungen (Art. 53a Abs.2 GG) einzuberufen.

§ 8 Abs.3 GOGemA: "Der Gemeinsame Ausschuß ist einzuberufen, wenn der Bundespräsident, der Bundeskanzler oder sechs Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses verlangen ..."

2) Vgl. Fr. Schäfer, aaO S.43 und Maunz-Dürig-Herzog, Rn. 6 zu Art. 53a

bar aus Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG (bzw. Art. 53 S.1 GG) ableitet, wie im Verteidigungsfall. Auch hier kann also der genannten Auffassung des Rechtsausschusses des Bundestages nicht zugestimmt werden.

Die unmittelbare Geltung der beiden Grundgesetzartikel bedeutet zudem, daß die dort unbestritten anerkannte Erstreckung des Zutrittsrechts auf geheime Ausschußsitzungen [1] auch für den Gemeinsamen Ausschuß gilt, so daß die Beschränkung des § 11 Abs. 3 GOGemA [2], der nur ordentlichen und stellvertretenden Mitgliedern zu Geheimsitzungen Zutritt gewährt, das Anwesenheitsrecht der Regierungsmitglieder nicht berührt [3].

cc) Das Zutrittsrecht der R e g i e r u n g s m i t g l i e d e r

Auch § 11 Abs. 2 GOGemA beschränkt - wie § 5 GOVermA - das Zutrittsrecht auf die Mitglieder der Bundesregierung. Die Teilnahmeberechtigung ihrer Beauftragten wird von einemm förmlichen Zulassungsbeschluß abhängig gemacht (vgl. § 11 Abs.4 GOGemA [4]). Wie schon beim Vermittlungsausschuß muß auch hier aus der unmittelbaren Geltung der sich in der Beauftragtenklausel unterscheidenden Art. 43 Abs.2 und 53 S.1 GG auf die Befugnis von Bundestag und Bundesrat geschlossen werden, in der zusammen zu erstellenden Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses (vgl. Art. 53a Abs.1 S.4 GG) zwischen beiden Lösungen wählen zu können. Die Notwendigkeit, bei Ausübung dieses Wahlrechts die Teilnahmefunktion des Zutrittsrechts in dem Sinne zu berücksichtigen, daß ein Aus-

---

1) Vgl. z.B. Maunz-Dürig, Rn. 18 zu Art. 43; Hamann-Lenz, Anm. 1 zu Art. 43

2) § 11 Abs.3 GOGemA: "Hat der Gemeinsame Ausschuß nach § 10 geheime Beratung beschlossen, so können nur die Mitglieder und die Stellvertreter an der Sitzung teilnehmen. Dasselbe gilt für Informationssitzungen (Art. 53a Abs.2 GG)."

3) Delbrück, DÖV 70, S. 230 fordert eine entsprechende klarstellende Änderung des § 11 Abs.3 GOGemA.

4) Dazu Lechner-Hülshoff, S. 297

schluß der Regierungsbeauftragten desto bedenklicher erscheinen muß, je stärker die Gesetzesarbeit im Sinne sachlicher Beratungen von Fachausschüssen dominiert [1], macht die mit § 11 Abs.2 GOGemA getroffene Wahl indes problematisch.

Da der Gemeinsame Ausschuß einheitlich in die Pflichtenstellung des Bundestages und des Bundesrates gegenüber der Bundesregierung eintritt, also vor allem auch deren Gesetzgebungsfunktionen wahrnimmt (vgl. § 14 GOGemA), ohne aber, wie jene öffentlich zu tagen [2] und zudem noch in einem wesentlich kleineren Kreise, also (bei Wegfall der normalen Ausschußsitzungen) unter ausschußähnlichen Bedingungen berät, ist seine Tätigkeit notwendigerweise wesentlich stärker detailliert-sachbezogene Gesetzesberatung als dies bei Plenardebatten des Bundestages, des Bundesrates oder auch in Sitzungen des Vermittlungsausschusses der Fall ist. Die materielle Gesetzesberatung ist aber der eigentliche und hauptsächliche Bereich, in dem das Zutrittsrecht der fachkundigen und verwaltungserfahrenen Ministerialbeamten sowohl der Gewährleistung sachlicher Kooperation von Exekutive und Legislative wie auch der Entlastung der Minister dienen soll. Eine strikte Anwendung des § 11 Abs.2 GOGemA durch den Gemeinsamen Ausschuß könnte daher sowohl die Bundesregierung unter Umständen erheblich behindern [3] wie auch die Arbeit des Ausschusses entscheidend beeinträchtigen.

Der Einschränkung in § 11 Abs. 2 GOGemA begegnen also von der Teilnahmefunktion des Zutrittsrechts her erhebliche Bedenken. Sie begründen die Forderung nach Erweiterung des § 11 Abs. 2 GOGemA um den Beauftragtenzusatz, mindestens aber nach einer - der Praxis des Vermittlungsausschusses

---

1) Vgl. oben, S. 99 f.

2) Vgl. Art. 42 Abs.1 S.1, Art. 52 Abs.3 S.3 GG einerseits, § 10 GOGemA andererseits

3) So auch Maunz-Dürig-Herzog, Rn. 53 zu Art. 53a

entsprechenden - großzügigen Handhabung des § 11 Abs. 4 GOGemA [1].

dd) Das Zutrittsrecht der nicht ausschußangehörigen Mitglieder des Bundesrats und ihrer Beauftragten

Abweichend von Art. 43 Abs.2 S.1 GG haben Mitglieder des Bundesrates (die nicht Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses sind) und ihre Beauftragten kein Zutrittsrecht. Sie zählen zu den "anderen Personen" im Sinne des § 11 Abs.4 GOGemA, denen Zutritt nur nach förmlichem Zulassungsbeschluß des Ausschusses gewährt wird [2].

Was die geheimen Sitzungen des Gemeinsamen Ausschusses angeht, an denen nach § 11 Abs.3 S.1 GOGemA neben den Regierungsmitgliedern nur die Ausschußmitglieder und ihre Stellvertreter teilnehmen können (hierzu gehören auch die in Friedenszeiten stattfindenden "Informationssitzungen" gemäß Art. 53a Abs.2 S.1 GG - vgl. § 11 Abs.3 S.2 GOGemA), so kann der verfügte Ausschluß der nicht ausschußangehörigen Bundesratsvertreter und ihrer Beauftragten verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden. Er ist von Art. 53a GG gedeckt, der insoweit Art. 43 Abs.2 S.1 GG einschränkt: Als ein im Staatsnotstandsfall agierendes Verfassungsorgan ist der Gemeinsame Ausschuß in hohem Maße auf einen effektiven Geheimhaltungsschutz angewiesen. Das Sicherheitsrisiko bei der

---

1) Bedenken unter dem Gesichtspunkt des Geheimhaltungsschutzes bestehen hier nicht: "Lieferant" geheimer Informationen ist auch im Notstandsfall die Regierung (vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Rn.51 und dazu Fn. 5 zu Art. 53a GG). Ihrem Interesse, den Informandenkreis klein und "dicht" zu halten, kann sie dann selbst durch entsprechende Auswahl ihrer Beauftragten genügen.

2) Vgl. Lechner-Hülshoff, aaO S.297; dazu, daß der Rechtsausschuß hierin keinen Verstoß gegen Art. 43 Abs.2 S.1 GG sah, vgl. oben, S. 120
Für die hier vertretene Auffassung läßt sich der Ausschluß der Bundesratsvertreter verfassungsrechtlich nur halten, wenn Art. 53a GG - in seiner Konkretisierung durch § 11 Abs.4 GOGemA - insoweit als lex specialis zu Art. 43 Abs.2 S.1 GG betrachtet werden kann.

Behandlung geheimer Staatssachen wächst naturgemäß mit der Zahl der teilnehmenden Personen [1]. Umgekehrt mindert sich die Effektivität der parlamentarischen Regierungskontrolle mit anwachsender Teilnehmerzahl, da die Regierung erfahrungsgemäß bei kleinerem Informandenkreis auskunftswilliger [2], das für die Wahrnehmung der Kontrollfunktion gerade im Verteidigungsfall unerläßliche Informationsmaterial demnach größer ist [3]. Von einem dementsprechend konsequent engen und grundsätzlich "öffentlichkeitsfeindlichem" Leitbild ging der verfassungsändernde Gesetzgeber bei der Konzipierung des Art. 53a GG aus [4]: Wer nicht unmittelbar der Funktion dieses Notparlaments dient, sollte durch die Geschäftsordnung ausschließbar sein können [5].

Der in § 11 GOGemA verfügte Ausschluß der Bundesratsvertreter ist daher bloße Konkretisierung eines mit Art. 53a GG vom Verfassungsgeber verfolgten Anliegens, das in klarer Erkenntnis der Normkonkurrenz auf eine Einschränkung des Zutrittsrechts abzielte. Er hält sich damit im verfassungsrechtlichen Rahmen des insoweit gegenüber Art. 43 Abs.2 S.1 GG vorrangigen Art. 53a GG [6].

Anders ist jedoch der Ausschluß der Bundesratsvertreter vom Regelfall der nicht öffentlichen Sitzungen des Gemeinsamen Ausschusses zu beurteilen, die gemäß § 10 Abs.2 GOGemA

---

1) Vgl. auch Maunz-Dürig-Herzog, Rn.51 zu Art. 53a GG; genauer: mit der Zahl der nicht zur - informationsgebenden - Exekutive gehörenden Personen (vgl. oben, S.125 Fn.1)

2) Vgl. Protokoll des Rechtsausschusses des Bundestages, Nr. 121 vom 11.6.1969, S. 16

3) Vgl. Bericht des Rechtsausschusses, Bt.-Drs. V, 2873 S.10

4) Vgl. bes. Maunz-Dürig-Herzog, Rn. 48 ff. zu Art. 53a; daher auch die Ablehnung des auf weitgehende Öffentlichkeit der Sitzungen abzielenden FDP-Entwurfs, BT.-Drs. V, 2130

5) Vgl. insbes. Beschluß des Rechtsausschusses, in: BT.-Drs. V/2873, S. 10/11

6) So auch Herzog, in: Maunz-Dürig, Rn. 48, 51 f. zu Art. 53a

i.V.m. § 73 Abs. 7 und 9 GOBT parlamentsöffentlich, d.h. für alle Abgeordneten des Bundestages zugänglich sind.

Mit der Öffnung der Ausschußsitzungen für die Abgeordneten entfallen die Gründe für einen Ausschluß der nicht ausschußangehörigen Bundesratsmitglieder und ihrer Beauftragten. Die eine Einschränkung des Art. 43 Abs.2 S.1 GG im Interesse von Staatssicherheit und parlamentarischer Kontrolle rechtfertigende strikte Exklusivität des Gemeinsamen Ausschusses ist aufgegeben - damit muß sich das Teilnahmerecht des Art. 43 Abs.2 GG wieder voll durchsetzen können [1].

So weit also § 11 Abs.2 S.1 GOGemA das Zutrittsrecht der Bundesratsmitglieder und ihrer Beauftragten zu nicht öffentlichen Sitzungen des Gemeinsamen Ausschusses ausschließt, verstößt er gegen Art. 43 Abs.2 S.1 GG und ist insofern nicht bindend.

c) Der Ständige Ausschuß (Art. 45 GG)

Eine besondere, daher in Bezug auf Art. 43 GG nicht ohne weiteres eindeutige Stellung nimmt schließlich auch der Ständige Ausschuß nach Art. 45 GG ein. Erstmals mit Ablauf der sechsten Wahlperiode in Funktion getreten, hat er zwischen den Wahlperioden die Rechte des Bundestages gegenüber der Bundesregierung zu wahren.

Er ist kein gemischtes Gremium, sondern besteht nur aus Abgeordneten des Bundestages. Da er jedoch nur in "parlamentsloser Zeit" in Funktion tritt, wird seine Eigenschaft als echtes Unterorgan des Bundestages angezweifelt und in ihm ein eigenständiges Verfassungsorgan des Bundes gesehen [2]. Selbst wenn man dem zustimmte [3], müßte dennoch Art. 43 Abs.2 S.1 GG auf seine Sitzungen für anwendbar erklärt werden. Denn - ähnlich wie beim Gemeinsamen Ausschuß -

---

1) Im Ergebnis ebenso Herzog, aaO

2) So Maunz-Dürig, Rn. 5 zu Art. 45 m.w.N.
a.A.: Hamann-Lenz, S. 467

3) Bei Qualifizierung des Ständigen Ausschusses als echtes Bundestagsorgan ist die Geltung des Art. 43 GG ohnehin zweifelsfrei.

ergibt sich auch hier die unmittelbare Geltung des Art. 43 GG nicht aus der Subsumtion dieses Gremiums unter das Tatbestandsmerkmal "seine Ausschüsse", sondern aus der Funktion des Ständigen Ausschusses als parlamentarisches Subsidiarorgan innerhalb eines festgelegten Überbrückungszeitraumes. Allerdings ist in Art. 45 Abs.1 S.1 GG nur von der Wahrnehmung von "Rechten" des Bundestages die Rede. Die Einrichtung des Ständigen Ausschusses bezweckt jedoch im Interesse der Wahrung des Parlamentarismus in Zäsurzeiträumen, die dieser selbst fordert, die Gewährleistung einer der Regierung gegenübergestellten arbeits- und kontrollfähigen Institution, die geeignet und dazu bestimmt ist, "das Parlament als solches darzustellen" [1].

Dieser Zweck bedingt die Übernahme auch aller eventuell relevant werdenden parlamentarischen Pflichten gegenüber der Regierung im Rahmen der eine Kooperation erfordernden Aufgaben. Wird der Ständige Ausschuß in seiner Funktion als "Plenumersatz" einberufen, also um über das aktuelle Verhalten der Regierung unter primär politischen Aspekten zu debattieren, so bildet das Zutrittsrecht der Regierungsmitglieder gerade die wesentliche Voraussetzung für die Erfüllung dieser Funktion. Es rechtfertigt sich daher sowohl aus dem Kontrollanspruch des Ausschusses wie aus dem Recht (und der Pflicht) parlamentarischer Regierungen, jederzeit vor dem Parlament Rechenschaft abzulegen bzw. sich zu rechtfertigen.

Soweit der Ständige Ausschuß vor allem zur Erörterung legislativer Sachprobleme zusammentritt, also sein Ausschußcharakter dominiert, ist zu beachten, daß Art. 45 Abs.3 GG dem Ständigen Ausschuß ein Gesetzgebungsverbot auferlegt und ihm damit den eigentlichen, eine konstruktive Zusammenarbeit beider Gewalten erfordernden Bereich parlamentarischer Aktivität verschließt. Es ist jedoch allgemein anerkannt, daß der

---

1) Maunz-Dürig, Rn. 5 zu Art. 45; a.A. wohl Abg. Wehner, der Ständige Ausschuß sei ein Fachausschuß und kein Ersatzparlament, vgl. "Die Zeit" vom 23.10.1972, Nr.43,S.6; dagegen E. Neumaier, ebenda

Ständige Ausschuß in seiner Funktion als Sachwalter des Parlaments [1] im Bedarfsfall berechtigt und verpflichtet ist, einzelne, dringend gebotene Gesetze und Beschlüsse für den zukünftigen Bundestag vorzubereiten und vorzuberaten [2]. Er kann hierbei mit der Bundesregierung und einzelnen Ministerien verhandeln und sich auch des Zitierrechts bedienen. Damit ist aber die 'klassische' Beratungssituation gegeben, auf die sich das exekutive Zutrittsrecht als primäres Mitwirkungsrecht der Regierung und des Bundesrates an den Arbeiten des Parlaments bezieht [3].

Auch im Rahmen dieser in beschränktem Umfang zulässigen Weiterführung parlamentarischer Legislativarbeiten verlangen demnach sowohl die Stellung des Ständigen Ausschusses gegenüber der Regierung als auch seine Tätigkeit selbst die unmittelbare Geltung des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG [4].

3. Das Zutrittsrecht zu den 'echten' Ausschüssen des Bundestages

Nach Erörterung der Frage, inwieweit Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG bei Gremien gilt, die trotz ihrer Bezeichnung als 'Ausschuß' mehr oder minder eindeutig keine Organe des Bundestages sind, ist nunmehr die gleiche Fragestellung auf diejenigen Bundestagsgremien anzuwenden, an deren Organcharakter nicht gezweifelt wird.

Enger gefaßt fragt es sich, ob die Formulierung des Art. 43 Abs. (1), 2 S. 1 GG: "... Sitzungen ... seiner Ausschüsse ..." die Gewährleistung des Zutrittsrechts zu "allen" Sitzungen "aller" Bundestagsausschüsse bedeutet.

---

1) Maunz-Dürig, Rn. 5 zu Art. 45

2) Maunz-Dürig, Rn. 12 zu Art. 45; v. Mangoldt-Klein, S. 953 m.w.N.

3) Vgl. Partsch, AöR 83, S. 450

4) Für den "Unterausschuß" nach Art. 12 nsV. auch nsStGH in AöR 83, S. 431

Gegen diesen, von der unbefangenen Wortlautlesung des Art. 43 Abs.2 S.1 GG sowie von seiner Kommentierung [1] her gestützten Anspruch wenden sich in der parlamentarischen Praxis die mit besonderen Aufgaben betrauten Bundestagsausschüsse [2], also die Untersuchungsausschüsse des Bundestages (Art. 44 GG - § 63 GOBT), die Enquete-Kommissionen (§ 74a GOBT) und der Wahlprüfungsausschuß (§ 64 GOBT).

Es gilt zu prüfen, ob oder inwieweit die von diesen Gremien geforderte Beschränkung des Zutrittsrechts der Regierungsvertreter verfassungsrechtlich abgestützt werden kann.

a) Das Zutrittsrecht zu den Untersuchungsausschüssen des Bundestages (Art. 44 GG, § 63 GOBT)

aa) Praktische Relevanz des Problems und Stand der Meinungen

Die Anwendung des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG (bzw. der entsprechenden Normen der Länderverfassungen [3]) auf Sitzungen parlamentarischer Untersuchungsausschüsse führt in Bund und Ländern immer wieder zu Auseinandersetzungen zwischen Abgeordneten und Regierungsvertretern [4]. Da es sich bei diesen Untersuchungen ganz überwiegend [5] um Mißstandsenqueten, also regierungsgerichtete Untersuchungsverfahren handelte [6], konzentriert sich die diese Vorfälle aufgreifende Diskussion

---

1) Vgl. z.B. Maunz-Dürig, Rn. 18 zu Art. 43 GG

2) Im Gegensatz zu den "Ständigen Ausschüssen" des Bundestages im Sinne von § 61 GOBT. Dort gilt das Zutrittsrecht unbestritten.

3) Vgl. oben, S. 3 Fn. 1

4) Vgl. bes. die Darstellung bei Partsch, Gutachten, aaO S. 117, 150 ff.

5) Von unwesentlichen, dabei nicht einmal eindeutigen Ausnahmen abgesehen; vgl. Partsch, aaO S.22 f.

6) Vgl. außer Partsch, aaO. Ehmke, 45. DJT, Bd. II, S. E 7, E 39; v.d. Heydebreck, ebenda, S. E 65; Fr. Schäfer, aaO S. 282, 291; Köppler, aaO S.178

auf die Frage des Zutrittsrechts der R e g i e r u n g s - v e r t r e t e r zu Sitzungen dieser Art von Untersuchungsausschüssen [1].

Die U r s a c h e der bei den Mißstandsenquêten aufgetretenen Konflikte liegt in hier aufeinandertreffenden, gegenläufigen Interessen von Regierung und Ausschußmitgliedern: der Wunsch letzterer, außerhalb der unmittelbaren Beweisaufnahme auch ohne Vertreter der direkt oder indirekt vom Verfahren "betroffenen" Regierung über Ergebnis bzw. Fortgang der Untersuchung beraten zu können, konkurriert mit dem Regierungsbestreben, stets vertreten zu sein, um gegebenenfalls sogleich Entlastungsmaterial beibringen zu können. Eingefangen wird dieser Interessenkonflikt in der S t r e i t f r a g e , ob (und gegebenenfalls inwieweit) auch Mitglieder der Bundesregierung und ihre Beauftragten zur "Öffentlichkeit" gehören, die nach Art. 44 Abs. 1 S. 2 GG i.V. m. § 73 Abs. 2 GOBT von den vorbereitenden, begleitenden und abschließenden Beratungen des Untersuchungsausschusses und gemäß Art. 44 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 73 Abs. 7 GOBT von den Beweiserhebungssitzungen ausgeschlossen werden kann [2], oder ob sich auch in dem regierungsgerichteten Untersuchungsverfahren Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG in vollem Umfang durchsetzt. Die generelle Ausschließbarkeit der Regierungsvertreter wird von Ehmke [3] und Friesenhahn [4] vertreten. Eine stärkere Durchschlagskraft messen diejenigen dem Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG zu, die das Zutrittsrecht nur

---

1) Für die neutrale Sachenquête haben sich durch Schaffung der 'Enquête-Kommissionen' (§ 74a GOBT) neue, gesondert zu betrachtende Einordnungskriterien ergeben (vergl. unten c)).

2) Vgl. Pietzner, Das Zutrittsrecht der Bundesregierung im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, JR 69, S. 43

3) aaO S.E. 50, These 7c und S.E. 168

4) VVDStRL 16, S. 73, These 18

zu den Beratungssitzungen der Untersuchungsausschüsse [1] für versagbar halten bzw. auch im Beweiserhebungsstadium einzelne Regierungsvertreter für ausschließbar erklären, wenn jene als Zeugen benannt sind [2].

Die wohl überwiegende Lehrmeinung hält demgegenüber das Zutrittsrecht in allen Phasen des Untersuchungsverfahrens für unbeschränkt gegeben [3].

Die P r a x i s der Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern ist zu dieser Frage keineswegs einheitlich, sondern von regionalen und personellen Zufälligkeiten geprägt [4]. Gerichtliche Stellungnahmen liegen bisher nur vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof (= nsStGH) vor, der den geschäftsordnungsmäßigen Ausschluß des Zutrittsrechts der Regierungsvertreter zu den Sitzungen der Untersuchungsausschüsse des niedersächsischen Landtages für verfassungswidrig erklärte [5].

Ausführlich mit diesem Problem befaßte sich die öffentlichrechtliche Abteilung des 45. Deutschen Juristentages (= DJT) (1964). Ihre an den Gesetzgeber gerichtete Empfehlung, das Zutrittsrecht zu den Beratungssitzungen der Untersuchungsausschüsse auszuschließen [6], nahm der Bundestag mit seinem

---

1) So bes. Trossmann, Parlamentsrecht, S. 312; Wissenschaftliche Abteilung des Bundestages, in: AöR 83, S. 453; Ph. und R. Groß, Zum Zutrittsrecht zu Verhandlungen der Untersuchungsausschüsse, JR 63, S.336; Partsch, AöR 83, S.470 (für Art. 10 a.F. nsV); Heinemann, 45. DJT, Bd.II, S. E 59. Weitere Nachweise bei Pietzner, aaO Fn. 11

2) Ph. und R. Groß, aaO; Partsch, Gutachten, aaO S.151; Niedersächsischer Landtagsausschuß für Rechts- und Verfassungsfragen, nsLT-Drs. III/Nr. 543, S. 1709

3) Maunz-Dürig, Rn. 18 zu Art. 43; v. Mangoldt-Klein, Anm.IV, 3 zu Art. 43; Frost, aaO S.71; Dennewitz-Schneider, in: Bonner-Kommentar, Anm. II,7 zu Art. 44; Pietzner, aaO S.46 m.w.N. in Fn. 13

4) Vgl. bes. Partsch, Gutachten, aaO S.150 ff.

5) Urteil vom 19.12.1957 in AöR 83, S. 422 ff. mit ablehn. Anm. von Partsch. Vgl. dazu H. Korte, Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, 1962, S. 121 ff.

6) Vgl. Bd. II, S. E 173, These 16

im Dezember 1967 vorgelegten interfraktionellen Antrag [1] auf, wonach Art. 43 GG um folgenden Absatz 3 ergänzt werden sollte: "Die Vorschrift des Absatz 2 gilt nicht für die Sitzungen der Untersuchungsausschüsse."

Im Verzicht auf eine Differenzierung zwischen Beratungs- und Beweiserhebungssitzungen [2] folgt der Entwurf entsprechenden Formulierungen der Verfassungen von Hamburg (Art.23 Abs. 1 S. 2 hbV.; ebenso schon Art. 26 hbV. von 1921 [3]), Niedersachsen (Art. 10 Abs. 3 nsV.) und Nordrhein-Westfalen (Art. 45 Abs. 3 nwV.), die alle die Sitzungen der Untersuchungsausschüsse aus dem Geltungsbereich des Zutritts- (und Anhörungs-)rechts herausnehmen.

Der Antrag wurde nach erster Lesung an die Ausschüsse überwiesen [4] und seitdem nicht mehr behandelt. Seit seiner Vorlage sind nunmehr fünf Jahre verstrichen, ohne daß Anzeichen auf die Beendigung der jetzigen Verfassungslage im Bund hindeuten. Auch in den Ländern fehlt es an Bestrebungen zur Neuregelung des Zutrittsrechts etwa im Sinne der Vorschläge des 45. DJT. Dennoch werden weiterhin Mißstandsenquêten durchgeführt - im Bundestag zuletzt durch den ersten Untersuchungsausschuß des 6. Deutschen Bundestages ("Pan International"). In dieser Situation erscheint eine kritische Wiederaufnahme der zur Beschränkbarkeit des Zutrittsrechts de lege lata geführten Diskussion sinnvoll und hilfreich.

bb) Argumente gegen die Zulässigkeit restriktiver Auslegung des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG

In erster Linie könnte hier der umfassende W o r t l a u t des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG herangezogen werden.Er bezieht sich

---

1) BT.-Drs. V/2425 i.V.m. V/4209 und V/4514

2) Krit. Pietzner, aaO S.46 f., der in seinem Formulierungsvorschlag diese Differenzierung wieder aufnimmt.

3) Vgl. Drexelius-Weber, die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 1953, Anm. 2 zu Art. 23

4) Vgl. Sten.Ber.BT, V, (171. Sitzg. v. 8.5.1968), S.9207

auf "die", also "alle" Ausschüsse des Bundestages [1]. Entscheidend ist aber nicht die Bezeichnung des jeweiligen Gremiums als "Ausschuß", sondern die Frage, ob oder inwieweit es nach seiner Funktion und seinem Wesen ein "Ausschuß im Sinne des Art. 43 Abs.2 S.1 GG" ist [2].

- Von grundsätzlicher Art sind die Bedenken von Anhängern der sogenannten Korrelartheorie. Sie besagt, daß ein A u s s c h u ß a l s H i l f s o r g a n des Bundestages nicht mehr Rechte haben könne als dieser selbst [3]. Da das Plenum die Gegenwart der Regierungsvertreter zu dulden habe, sei ihre Ausschließung von Ausschußsitzungen unzulässig [4]. Vor allem Pietzner [5] hat auf den unzutreffenden Ausgangspunkt dieser Auffassung hingewiesen. Sie trennt nicht sorgfältig genug zwischen dem Gesamtorgan "Bundestag" und seinen Hilfs- oder Unterorganen. Zu letzteren gehören sowohl die Ausschüsse als auch das Plenum [6]. Die Verfassung verbietet es also keineswegs, den Ausschüssen mehr Kompetenzen als dem Plenum einzuräumen; ihre Ausübung wird dann zwar dem Gesamtorgan "Bundestag", nicht aber dem Plenum zugerechnet.

- Gleichermaßen grundlegend ist der bereits im Konstitutionalismus [7] entwickelte Ansatzpunkt, der von einer notwendigen, "g e g e n s e i t i g d e c k u n g s f ä h i g e n" [8], daher unauflösbaren Entsprechung von Zitierrecht auf der einen und Zutrittsrecht auf der anderen Seite ausgeht: Aus der Unbeschränktheit des Ausschuß-Zitierrechts resultiere die Unbeschränkbarkeit des Zutrittsrechts der

---

1) Vgl. auch Pietzner, aaO S.44

2) So auch nsStGH, AöR 83, S. 428 und Pietzner, aaO S.45

3) Vgl. grundlegend E. Zweig, ZfPol, Bd. 6, S. 267

4) So bes. nsStGH, AöR 83, S. 430 zu Art. 10 a.F. nsV.

5) aaO S.45

6) Vgl. auch Partsch, AöR 83, S. 464 f.

7) Vgl. Sten.Ber.pr.AbgH 1863, S. 1207, 1210, 1250

8) So Abg. Hofmeister, im niedersächsischen Verfassungsausschuß, 17. Sitzung vom 12.1.1951 (Prot. S. 434)

Regierungsmitglieder und ihrer Beauftragten zu Sitzungen der Ausschüsse [1].

Dieser Schlußfolgerung kann nicht beigetreten werden. Schon die historische Analyse hat die Eigenständigkeit beider Rechte in Entwicklung und in ihrer keineswegs deckungsgleich aufeinander bezogenen Zielrichtung ergeben: Während das ältere Zutrittsrecht - abgesehen von den anfänglich mit ihm verfolgten Kontrollabsichten konstitutioneller Herrscher - stets als eine im gewaltenteilenden Staat sachlich notwendige Mitwirkungskompetenz verstanden und gehandhabt wurde (was freilich politische Einflußnahme weder verbot noch ausschloß), war das später hinzukommende Zitierrecht von vorneherein von einem spezifisch politischen Impetus geprägt, der über das Ziel bloßer gewaltenüberbrückender Kooperation im Interesse staatlicher Funktionsfähigkeit weit hinausging, indem er auf die Schaffung politischer Abhängigkeiten der Regierung von der Parlamentsmajorität gerichtet war.

Diese unterschiedliche Zielsetzung drückt sich in dem noch heute beibehaltenen, verschiedenen Umfang beider Rechte aus. Das primär auf sachliche Mitwirkung zugeschnittene Zutrittsrecht [2] umfaßt auch die hierzu besonders berufenen Ministerialbeamten als Regierungsvertreter. Das primär auf Aktivierung politischer Abhängigkeit gerichtete Zitier- (und Interpellations)recht ist auf die Herbeirufung der - verantwortlichen - Minister beschränkt. Fehlt schon von daher die Deckungsgleichheit, so wird dies auch an den unterschiedlichen Konsequenzen einer Beschränkung beider Rechte deutlich. Eine Einschränkung des Zitierrechts führt zu einer im parlamentarischen System stets höchst bedenklichen Verkürzung der parlamentarischen Kontrollrechte. Umgekehrt kann die

---

1) So nsStGH, AöR 83, S. 429 ff.; Zinn-Stein, Anm. 9 zu Art. 91 hessV. und Konow, aaO S.320; zu Art. 33 WRV: W.Jellinek, Reichskanzler und Überwachungsausschuß, in: RVerwBl. 1932, S. 822 f.

2) Vgl. Pietzner, aaO S.45; Heinemann, aaO S. E 59; Geller-Kleinrahm-Fleck, Anm. 1 zu Art. 45 nwV.

Einschränkung des Zutrittsrechts gerade im Sinne der vom Gewaltenteilungsprinzip bezweckten Kontrolle und Mäßigung der Gewalten [1] liegen, indem Bereiche parlamentarischer Willensbildung vom Regierungseinfluß freigehalten werden können, welche in besonderem Maße vom Kontrollauftrag des Parlaments geprägt sind.

So betont auch Partsch [2], gestützt auf rechtsvergleichende Hinweise, daß jeweils eigene Gesichtspunkte das Zutrittsbzw. das Zitierrecht tragen, wobei gerade im parlamentarischen System die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament nicht schematisch abläuft, etwa "als ein regelrechtes Gegenseitigkeitsverhältnis ... wie die Beziehungen zwischen den Parteien eines privatrechtlichen Vertrages [3].

- Die sachlich-organisatorische Integrationsfunktion des Zutrittsrechts verbietet es auch, in beiden Absätzen des Art. 43 GG etwa gegeneinander gerichtete Kampfrechte zu sehen, die nach dem G r u n d s a t z d e r W a f f e n g l e i c h h e i t nur zusammen verkürzt oder erweitert werden dürften. Art. 43 GG ist eben in erster Linie 'Kontaktnorm' zwischen Regierung und Parlament [4]. Dieser Kontakt mag in einem auf gegenseitige Abhängigkeit angelegten Verhältnis gelegentlich von Kampfpositionen geprägt sein. So wenig dies dem Normalfall entspricht, so wenig kann für Art. 43 GG eine Kampfsituation, auf der das Prinzip der Waffengleichheit beruht, als dominant angesehen werden [5].

- Schließlich spricht auch der I n t e g r a t i o n s z w e c k des Art. 43 GG nicht gegen die Möglichkeit restriktiver Auslegung des Zutrittsrechts zum Untersuchungs-

---

1) Vgl. BVerfGE 7, 183 (188)

2) AöR 83, S.460 ff.

3) aaO S.464; auch Maunz-Dürig betonen, daß sich Art. 43 Abs.1 und Abs.2 nicht notwendig entsprechen; vgl. Rn. 10 und Fn. 1 zu Art. 43; ebenso nsLT-Ausschuß für Rechts- und Verfassungsfragen, aaO S.1709

4) Vgl. Scupin, in: Bonner-Kommentar, Anm. II,1 zu Art. 53 GG und Konow, aaO S.320 Fn. 19

5) So auch Pietzner, aaO S.45

verfahren [1]. Der Integrationszweck des Art. 43 GG fließt aus der Bestimmung dieser Verfassungsnorm, den Isolationsgefahren entgegenzuwirken, die sich für das Funktionieren des parlamentarischen Regierungssystems aus der vom Gewaltenteilungsgrundsatz (vgl. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) geforderten Selbständigkeit der Staatsorgane und der Trennung ihrer Funktionen ergeben [2]. Gefahren drohen damit denjenigen Bereichen staatlicher Tätigkeit, die sachlich angemessen nur von Parlament und Regierung gemeinsam bewältigt werden können, jedoch in Vollzug des Gewaltenteilungsprinzips funktional allein dem einen oder anderen Staatsorgan zugewiesen wurden. Gemeint ist damit in erster Linie der gesamte, durchaus weit zu fassende Bereich der "täglichen" Gesetzgebungsarbeit des Parlaments [3]. Sie wird auf der Ausschußebene von den Ständigen Ausschüssen gemäß § 61 GOBT wahrgenommen. Wenn auch die Bestimmung der Grenzen des Legislativbereiches in praxi Schwierigkeiten bereitet [4], so kann mit dem Integrationszweck des Art. 43 GG sicher dort nicht mehr argumentiert werden, wo Gefahren für das Funktionieren des gewaltenteilenden Staates sich nicht aus der Trennung, sondern vielmehr gerade aus dem Zusammenwirken und der gegenwärtigen Einflußnahme beider Gewalten ergeben. Diese Gefahr besteht prinzipiell für den gesamten Bereich der auf regierungsgerichtete Kontrolle abzielenden Willensbildung des Parlaments. Denn Funktionsvoraussetzung des aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz abgeleiteten parlamentarischen Kontrollrechts ist die möglichst im Einzelfall auch personell durchgeführte Trennung der Gewalten, um eine Einflußnahme des Kontrollierten auf den Willen des Kontrolleurs auszuschließen. Wenn nun Art. 43 Abs.2 S.1 GG durch das Zutrittsrecht

---

1) So aber bes. Pietzner, aaO S.45 f.

2) Vgl. Maunz-Dürig, Rn. 12 zu Art. 43 GG; Schmidt-Bleibtreu-Klein, Rn. 1 zu Art. 43, Geller-Kleinrahm-Fleck, Anm. 1 zu Art. 45 nwV.

3) Vgl. etwa Heinemann, aaO S.E 59; Partsch, AöR 83, S. 461, 463, 465

4) Vgl. dazu vor allem Grimm, ZfParl, 1970, S. 454 ff. und Ehmke, aaO, Bd. II, S. E 20 f.

die Gewaltentrennung für die in den Ausschüssen wahrgenommene Kontrollaktivität des Parlaments aufhebt, so kann sich dies nur auf den Bereich erstrecken, der vom Institutsgehalt des Art. 43 GG: seinem Integrationszweck, abgedeckt wird. Nur in diesem Umfang kann also Art. 43 GG den Gewaltenteilungsgrundsatz des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG einschränken [1].

Als außerhalb des genannten Bereichs liegend müssen dagegen Ausschußaktivitäten angesehen werden, in denen die Vorbereitung oder Wahrnehmung gezielt regierungsgerichteter Kontrolle eindeutig dominiert und die sich dabei - aus Gründen verfahrensrechtlicher Abgrenzbarkeit - organisatorisch-zeitlich von der übrigen Ausschußarbeit unterscheiden lassen.

Die Arbeit der Ständigen Gesetzgebungsausschüsse des Bundestages gemäß § 61 GOBT kennt keinen besonderen Verfahrensabschnitt, der sich von den normalen, auf sachliche Kooperation mit der Regierung angewiesenen, daher vom Integrationszweck des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG voll getragenen Beratungen der Ausschüsse trennen ließe. Die Wahrnehmung der Regierungskontrolle ist hier integraler Bestandteil der Ausschußberatungen, bei denen Kooperation, Informationsaustausch, Willensbildung des Ausschusses und Exekutivkontrolle eine Einheit bilden.

Anders jedoch in dem von vorneherein ganz vom parlamentarischen Kontrollauftrag her geprägten Untersuchungsverfahren gemäß Art. 44 GG im Sinne der Mißstandsenquête. Dort abgehaltene Beratungen (vgl. §§ 63 Abs. 2, 73 Abs. 2 GOBT) über Gestaltung, Fortführung und Ergebnis der Beweisaufnahme bieten (im Gegensatz zur Beweisaufnahme selbst, die entschei-

---

1) Damit ist nicht gesagt, daß sich aus dem Gewaltenteilungsprinzip unmittelbar eine Privilegierung parlamentarischer Kontrollorgane gegenüber Exekutivkompetenzen (Zutrittsrecht) ergibt (vgl Pietzner, aaO S.46), sondern nur, daß Argumente, die eine legitime Überbrückung der Gewaltenteilung begründen, nicht gleichzeitig für Bereiche gelten können, die eine möglichst strenge Einhaltung der Gewaltentrennung voraussetzen.

dend auf die Mitarbeit der betroffenen Regierung angewiesen ist) keinerlei Ansatzpunkte für die Entfaltung der Integrationsfunktion des Art. 43 Abs. 2 GG[1]; andererseits sind diese Verhandlungsphasen aber verfahrensmäßig erfaß- und abgrenzbar, so daß ein Einbruch in den vom Integrationszweck bestimmten Bereich der Ausschußtätigkeiten verhindert wird. Diese Besonderheiten des Untersuchungsverfahrens werden vom Argument der Integrationsfunktion des Art. 43 Abs. 2 GG nicht erfaßt [2]. Es ist also nicht geeignet, die grundsätzliche Unzulässigkeit interpretativer Beschränkung des Zutrittsrechts zu Sitzungen der Untersuchungsausschüsse zu begründen.

Grundsätzliche, inhaltlich-systematische Bedenken gegen eine Restriktion des Zutrittsrechts de lege lata können demnach nicht anerkannt werden.

cc) Die restriktive Auslegung des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG im regierungsgerichteten Untersuchungsverfahren

Die Zulässigkeit interpretativer Beschränkung des Zutrittsrechts zum Untersuchungsverfahren entscheidet sich also allein daran, ob die nach dem zeitgemäßen Verständnis dieser Kompetenz ermittelte ratio legis des allgemein gefaßten Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG auch auf das besondere Parlamentsorgan "Untersuchungsausschuß" zutrifft, oder ob dessen Verhandlungen insgesamt oder in einzelnen Verfahrensabschnitten funktionalen Besonderheiten unterliegen, die einer Anwendung der generalisierenden Zutrittsregel entgegenstehen [3].

---

1) So auch das Gutachten der Wissenschaftlichen Abteilung des Bundestages, AöR 83, S. 452

2) Der Feststellung Pietzners, aaO S. 45, 46, der Wortlaut des Art.43 Abs.2 S.1 GG sei vom Telos der Vorschrift in vollem Umfang gedeckt, kann daher nicht beigepflichtet werden.

3) So auch Partsch, AöR 83, S.459, 463 f.; Bundestagsausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht, AöR 83, S.450; wohl zu eng Pietzner, aaO S. 46, wonach Art.43 Abs.2 S.1 GG erst dann aus dem Normgehalt des Art. 44 heraus einschränkbar ist, wenn das Zutrittsrecht den Untersuchungserfolg "unmöglich" macht.
a.A.: Maunz-Dürig, Rn. 48 zu Art. 44: Art. 43 Abs. 2 S.1 GG sei lex specialis zu Art. 44 Abs. 1, S. 2 GG. Dagegen zu

(Fortsetzung nächste Seite)

Wenig überzeugend wirkt hier allerdings die Auffassung, die von der ratio legis des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG her: Gewährleistung sachlich-politischer Mitwirkung der Regierung an den Arbeiten des Parlaments im Interesse der Funktionsfähigkeit des gewaltenteilenden Staates, seinen Geltungsbereich von vorneherein nur auf die Gesetzgebungsausschüsse beschränken will [1]. Sie übersieht, daß auch Enquêten mit regierungsgerichtetem Ermittlungszweck Tätigkeitsbereiche aufweisen, welche auf Anwesenheit und sachliche Mitarbeit der Regierungsmitglieder angelegt sind. So ist etwa im Stadium der Beweiserhebung bei Vernehmungen von Beamten auch nach Ausschluß der Öffentlichkeit die Gegenwart des zuständigen Ministers unter dem Gesichtspunkt der Ministerverantwortlichkeit zwingend geboten [2]. Darüber hinaus ermöglicht allein die Gegenwart verantwortlicher und in concreto sachkundiger Regierungsmitglieder während der Beweiserhebung eine zügige, umfassende und ausgewogene Sachaufklärung, indem die betroffene Regierung sogleich Gelegenheit hat, sachliche Ergänzungen und Erläuterungen zu liefern, Fragen an Zeugen oder die Ladung weiterer Sachkundiger anzuregen [3].

Der Bedeutung des in Art. 43 Abs. 2 GG konkretisierten Kooperationsgedankens einerseits, den Besonderheiten des aus dem parlamentarischen Kontrollauftrag resultierenden Enquêterechts andererseits kann daher nur eine differenzierende Betrachtungsweise gerecht werden, die den Ansatz für eine restriktive Ausdeutung des Zutrittsrechts in so deutlich unterscheidbaren Arbeitsphasen der Untersuchungsausschüsse sucht, daß sie sich jeweils dem einen oder anderen Bedeutungsinhalt zuordnen lassen.

Recht Pietzner, aaO S.45 Fn. 54: Art. 43 Abs.2 GG ist ... auf die normale Zusammenarbeit mit dem Bundestag und seinen Ausschüssen zugeschnitten. Art. 44 GG dagegen ist geprägt von einer Ausnahme - weil Krisen- und Konflikt - situation und ist daher im Institutsgehalt spezieller als Art. 43 GG."

1) So Heinemann, aaO S.E 59; ns.LT-Präs. in nsLT-Drs. III, Nr. 543, S. 1709 sub 2.b)

2) So auch Partsch, AöR 83, S. 466

3) So auch v.d. Heydebreck, aaO S.E 76; Partsch, aaO S.466

Unter diesem geschärften Blickwinkel weist das Untersuchungsverfahren nur zwei [1] grundsätzlich voneinander abweichende Sitzungsarten auf:

- Sitzungen in Durchführung der Beweisaufnahme (B e w e i s e r h e b u n g s s i t z u n g e n)
- (Vor)B e r a t u n g e n über Gang (Fortgang) der Beweiserhebung (Auswahl der Zeugen, Urkunden- und Gutachtenbeschaffung), deren Auswertung und Beschlußfassung.

Bei den B e w e i s e r h e b u n g s s i t z u n g e n ergeben sich aus den dargelegten Gesichtspunkten der Ministerverantwortlichkeit, der Stellung als Untersuchungsbetroffener und aus sachlich gebotenen Mitwirkungsgründen derart dominierend vom Kooperationszweck des Art. 43 Abs.2 S.1 GG getragene Anwesenheitsgründe, daß eine Beschränkung des Zutrittsrechts der Regierungsvertreter für diesen Abschnitt des Untersuchungsverfahrens in den Schutzbereich des Art. 43 Abs.2 S.1 GG eingreifen, also nur de lege ferenda erzielbar sein würde [2].

Anders verhält es sich bei den B e r a t u n g s s i t z u n g e n.

Die hier erfolgende Festlegung und kritische Erörterung des Verlaufs und der Mittel der Beweiserhebung: die Überprüfung von "Strategie", Angriffsrichtung und Resultat der Enquête, stellt einen Prozeß parlamentarischer Willensbildung dar, der ganz überwiegend vom Kontrollauftrag der Untersuchungsausschüsse geprägt ist. Die in der Verleihung des Enquêterechts liegende Besonderheit der Untersuchungsausschüsse

---

1) Detailliertere, hier nicht interessierende Unterteilungen bei Partsch, Gutachten, aaO S.146

2) Ebenso Wissenschaftliche Abteilung des Bundestages, in: AöR 83, S. 453 und Ph. und R. Groß, JR 69, S. 336 - beide allerdings aufgrund einer eher formalistischen Interpretation des Begriffes "Sitzungen" im Sinne des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG, worunter vom Ermittlungsauftrag des Art. 44 GG her nur diejenigen zu verstehen seien, in denen Beweis erhoben werde. Kritisch hierzu auch Pietzner, aaO S.44 und Partsch, AöR 83, S. 469

gegenüber allen anderen Bundestagsausschüssen führt hier zu Beratungen, die ihrer Funktion nach eine Mitwirkung von Regierungsvertretern geradezu ausschließen, da sie völlig außerhalb der Tätigkeit der sonstigen Ausschüsse sowie der Beweiserhebungsphase liegen [1].

Das Fehlen jeglicher Ansatzpunkte für die Entfaltung des Integrationszwecks von Art. 43 Abs.2 S.1 GG wird an den Folgen einer Teilnahme von Regierungsvertretern an diesen Beratungen deutlich. Ihre bloße Gegenwart würde den Erfolg der Enquête ernstlich in Frage stellen; der Exekutive würde die Möglichkeit eröffnet, sich auf die Recherchen einzustellen oder sogar den Zugang zu Beweismitteln zu erschweren [2]. Im Beweisauswertungs- und Beschlußstadium wäre ihre Anwesenheit zudem geeignet, die Unabhängigkeit besonders der zur regierungstragenden Mehrheit gehörenden Ausschußmitglieder zu beeinträchtigen. Die Abfassung des Ausschußberichts an das Plenum unterläge so möglicher Einflußnahme der Regierung [3].

Aus alledem resultiert notwendig die Erkenntnis, daß die funktionale Besonderheit ausschußinterner Beratungssitzungen in Untersuchungsverfahren von der ratio legis des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG nicht mehr abgedeckt wird, sich also Art. 44 Abs. 1 S. 2 GG als das speziellere Gesetz insoweit gegenüber Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG durchsetzt.

Diese Beratungen sind als gesonderte Verfahrensabschnitte auch jederzeit konkret abgrenzbar. Es bestehen folglich

---

1) So auch Partsch, AöR 83, S. 468 f.; Wissenschaftliche Abteilung des Bundestages, AöR 83, S. 453. Daher ziehen sich z.B. auch in Frankreich die Regierungsvertreter - trotz verfassungsmäßiger Zutrittsgarantie (vgl. Art. 31 franz. Verf. vom 18.9.1958 - Abdruck bei G. Franz, Staatsverfassungen) bei den Beratungen der Ausschüsse zurück; vgl. Partsch, VVStRL 16, S. 83 m.w.N.

2) Vgl. auch Partsch, Gutachten, aaO S.160; ns.LT-Ausschuß für Rechts- und Verfassungsfragen, aaO,S.1709; Pietzner, aaO S.46

3) So auch Ph. und R. Groß, JR 63, S. 336; Abg. Menzel, cit. n. AöR 83, S. 446

keine Bedenken gegen die einschränkende Auslegung des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG dahin, daß das Zutrittsrecht der Regierungsmitglieder und ihrer Beauftragten sich nicht auf Beratungssitzungen der Untersuchungsausschüsse bezieht [1].

Für das Zutrittsrecht der Bundesratsmitglieder und ihrer Beauftragten hat diese Einschränkung ebenfalls zu gelten. Auch hier muß die funktionale Eigenart von Inhalt und Ziel dieser Beratungen sich gegenüber einem Teilnahmeanspruch durchsetzen, der nach der hier vertretenen Auffassung ohnehin nur der Sicherung von Informations- und Mitwirkungsrechten im Rahmen der gemeinsamen Gesetzgebungsfunktion von Bundestag und Bundesrat dient [2], also gegenüber einem nicht mit Gesetzesberatung befaßten Untersuchungsausschuß nicht durchsetzbar ist. Aber selbst bei Annahme grundsätzlich gleicher Reichweite der Zutrittsrechte von Bundesregierung und Bundesrat treffen die Voraussetzungen der entwickelten Beschränkungskriterien dann zu, wenn sich das Untersuchungsverfahren auch auf das Verhalten des Bundesrates (bzw. einzelner Länder) im Rahmen der Verwaltungsmitwirkung gemäß Art. 50 GG bezieht, oder von ihm auch nur Interessen von Bundesländern tangiert werden.

dd) Notwendige Ergänzung des Art. 43 GG

Ist somit der Ausschluß der Regierungs- und Bundesratsmitglieder sowie ihrer Beauftragten von nicht öffentlichen Beratungssitzungen der Untersuchungsausschüsse [3] schon nach der gegenwärtigen Rechtslage als zulässig anzusehen, so sollte dies aber auf Dauer nicht zum Verzicht auf entsprechende Klarstellung des Art. 43 GG führen. Die Strittigkeit der Frage hat bei den Beteiligten zu einer Rechtsunsicherheit geführt, die nur durch klärendes Eingreifen des Gesetz-

---

1) Im Ergebnis ebenso die oben S. 132 Fn. 1 Genannten

2) Vgl. oben, S. 109 f.

3) Also auch des Ständigen Ausschusses (Art. 45 GG) und des Verteidigungsausschusses (Art. 45a GG), soweit sie als Untersuchungsausschüsse tätig werden.

gebers beendet werden kann [1].

Sollte Art. 43 GG in diesem Sinne ergänzt werden, so ist allerdings der knappen Fassung des interfraktionellen Antrages [2] der Vorzug gegenüber Vorschlägen zu geben, in denen in Anlehnung an strafprozessuale Regelungen versucht wird, bereits alle denkbaren Konfliktsituationen im Detail normativ zu erfassen [3]. Dieses für die Formulierung von Verfassungsnormen ohnehin bedenkliche Verfahren erscheint vorliegend auch besonders deshalb nicht sinnvoll, weil weder die bisherige Praxis der Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern [4] noch die im regierungsgerichteten Untersuchungsverfahren herrschende Interessenlage in irgendeiner Weise die Annahme rechtfertigt, Untersuchungsausschüsse würden ein ihnen gewährtes, umfassendes Ausschlußrecht im Rahmen der Kontrollenquête über Beratungssitzungen und typische Fälle des Loyalitätskonflikts bei der Vernehmung beamteter Zeugen hinaus auf weitere Bereiche des Untersuchungsverfahrens ausdehnen [5]. Der gegen den Fraktionenentwurf von Pietzner [6] erhobene Vorwurf unsachgemäßer Pauschalierung wiegt daher auch deshalb nicht schwer, weil sich die in Anwendung des Art. 44 GG absolut dominierende Kontrollenenquête ohnehin

---

1) Vgl. auch Pietzner, aaO S. 44; ob dies außerhalb der angestrebten "Totalrevision" des Untersuchungsverfahrens (hiergegen R. Groß, DVBl. 1971, S. 641) erfolgen wird, erscheint allerdings zweifelhaft. Vgl. J. Bücker, Der Bundestag von innen, S. 162 f., und Abg. Hirsch, Sten.Ber. BT, V, (171.Sitzg. v. 8.5.1968), S. 9206 (D).

2) "Art. 43 Abs. 2 GG gilt nicht für die Sitzungen der Untersuchungsausschüsse."

3) Vgl. etwa Pietzner, aaO S. 47; aber auch § 9 des Gesetzentwurfs über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Bundestages, BT-Drs.V/4209

4) Vgl. Partsch, Gutachten, aaO S. 146 ff.

5) So auch Abg. Hirsch in der BT-Sitzung v.8.5.1968, Sten.Ber. BT, V. 171. Sitzung, S. 9207 (C), wenn er betont, der Antrag ziele letztlich nur darauf ab, die Regierungsvertreter allein von Beratungssitzungen ausschließen zu können. Ähnlich in Regelungsanspruch und verabschiedetem Wortlaut das Verfahren bei der entsprechenden Ergänzung des Art. 45 nwV. - vgl. Ophoff, Geschäftsordnung des Landes Nordrhein-Westfalen, 1966, S. 106 f.

6) aaO S. 47

weitgehend außerhalb der Reichweite des in Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG wirkenden Normgedankens bewegt, so daß eine insgesamt erfolgende Herausnahme des Art. 44 GG aus dem Geltungsbereich des Art. 43 Abs. 2 GG dessen Bedeutung im Verfassungsgefüge nicht schmälert.

b) Das Zutrittsrecht zu Sitzungen des Wahlprüfungsausschusses

Ähnliche Probleme wie beim Untersuchungsverfahren wirft die Frage der Anwendbarkeit des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG auf Sitzungen des Wahlprüfungsausschusses auf.

aa) Die Wahlprüfung gemäß Art. 41 S. 1 GG (§§ 1 - 14 Wahlprüfungsgesetz (= WPrG)) [1]

Für den Fall des Einspruchs gegen die Gültigkeit von Wahlen zum Deutschen Bundestag verneint der Wahlprüfungsausschuß ein Zutrittsrecht der nach Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG Berechtigten zu der geheimen Schlußberatung [2] (vgl. § 10 Abs. 1 WPrG) des Ausschusses. Die gleiche Auffassung vertritt er für die Vorprüfung oder Vorberatungssitzung (vgl. § 5 Abs. 2, 3 WPrG), wenn geheime Beratung beschlossen und verkündet wurde [3].

P r a k t i s c h e R e l e v a n z kam der Frage bereits Ende der zweiten Wahlperiode zu, als der Ausschuß im Rahmen der Vorprüfung des Einspruchs gegen die Feststellung der Gültigkeit eines im Regierungsbezirk Pfalz durchgeführten Volksbegehrens gegen die Anwesenheit von Vertretern der beteiligten Länder Bayern und Rheinland-Pfalz sowie der Vertreter der Bundesregierung Bedenken äußerte [4]. Die Genannten

---

1) In der Fassung vom 24.8.1965, BGBl I, S. 977

2) Die mündliche Verhandlung ist demgegenüber öffentlich, vgl. § 8 Abs. 1 WPrG

3) Vgl. Trossmann, Parlamentsrecht, S. 311

4) Vgl. die eingehende Darstellung des Vorfalls im Gutachten der Wissenschaftlichen Abteilung des Bundestages, AöR 83, S. 446; zum parallelen Konflikt kam es in dem 1961 aufgrund von Einsprüchen ehemaliger KPD-Angehöriger durchgeführten Wahlprüfungsverfahren.

entfernten sich, allerdings unter Aufrechterhaltung ihres später vom Bundesinnenminister geteilten Standpunkts, gemäß Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG zum Bleiben berechtigt gewesen zu sein [1]. Demgegenüber kamen sowohl der um Stellungnahme gebetene Ausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht des Bundestages [2] wie die Wissenschaftliche Abteilung des Bundestages [3] in getrennten Gutachten zu dem Ergebnis, die Ausschließung der Regierungs- und Bundesratsvertreter sei rechtlich nicht zu beanstanden gewesen.

Die Frage ist nach wie vor umstritten.
Der niedersächsische Staatsgerichtshof hat für den Parallelfall des Wahlprüfungsausschusses im niedersächsischen Landtag den geschäftsordnungsmäßigen Ausschluß der Regierungsvertreter von Sitzungen dieses Gremiums für verfassungswidrig erklärt [4]. Auch die Kommentierung zum Wahlprüfungsgesetz spricht sich für das unbeschränkte Zutrittsrecht der Regierungsvertreter zu allen Sitzungen des Wahlprüfungsausschusses aus [5]. Andererseits fehlt es auch nicht an Stimmen, die im Ergebnis die Auffassung des Wahlprüfungsausschusses teilen [6].

Die diesem Meinungsstreit zugrunde liegende P r o b l e m l a g e entspricht in mancher Hinsicht derjenigen beim regierungsgerichteten Untersuchungsverfahren: Auch bei Wahlprüfungen werden in gerichtsähnlichem Verfahren

---

1) Demgegenüber scheint es schon damals ständige Praxis gewesen zu sein, daß an den geheimen Schlußberatungen Ministerialvertreter nicht teilnehmen. Vgl. ns.LT-Ausschuß für Rechts- und Verfassungsfragen, aaO S.1711 Ziff. 5

2) Vgl. AöR 83, S. 448 ff.

3) Vgl. AöR 83, S. 451 ff.

4) Vgl. AöR 83, S. 422 ff. bes. S. 437 ff.

5) Vgl. K.H. Seifert, Bundeswahlgesetz, 1965, Anm. 1 zu § 10 WPrG

6) Partsch, AöR 83, S. 470; Trossmann, Parlamentsrecht, S. 311; Friesenhahn, VVDStRL 16, S. 73 These 18; Pietzner, aaO S.44 (für die Schlußberatung); nsLT-Ausschuß für Rechts- und Verfassungsfragen, aaO S.1710

Handlungen von Exekutivorganen des Bundes oder der Länder überprüft, wobei auch hier mit Rücksicht auf diese besondere, nicht auf ein Zusammenspiel mit der Regierung angelegte Aufgabe, dem Ausschuß ein besonderes, von der Arbeitsweise der normalen Bundestagsausschüsse abweichendes Verfahren vorgeschrieben ist [1]. Schließlich streitet auch hier das Interesse der von der Wahlanfechtung "betroffenen" Bundes- und Länderregierung [2] an steter Präsenz mit dem Bestreben des Ausschusses, in geheimer Sitzung, ohne Vertreter der Verfahrensbetroffenen in der Vorprüfung u.a. über den allgemeinen Gang der Wahlprüfung, über die Auswahl von Zeugen und die Fassung von Beweisbeschlüssen zu beraten [3], bzw. in der Schlußberatung über das Ergebnis der mündlichen Verhandlung und die nach Tatbestand und Gründen abzusetzende Entscheidung (vgl. § 11 WPrG) befinden zu können.

Diesen Parallelen zum Vorgehen der Untersuchungsausschüsse entspricht zwangsläufig die weitgehende Parallelität der Argumente in der Diskussion um den Ausschluß der Regierungsvertreter.

Die auch hier erörterte Frage grundsätzlicher Zulässigkeit einer de lege-lata-Einschränkung des Art. 43 Abs.2 S.1 GG ist mit den oben im Rahmen des Untersuchungsverfahrens nach Art. 44 GG entwickelten Argumenten zu verneinen [4].

Den dann zugunsten einer Restriktion des Zutrittsrechts in den genannten Abschnitten des Wahlprüfungsverfahrens vorgebrachten Argumenten fehlt es allerdings weitgehend an Durchschlagskraft. Dies gilt vor allem für die Ansicht, die Ermächtigung des Art. 41 Abs. 3 GG zum Erlaß des Wahlprüfungs-

---

1) Vgl. Ehmke, aaO S.E 11 ff.

2) Es wird das Verfahren der von ihnen geschaffenen Wahlorgane (vgl. §§ 8, 9 BWahlG) gerügt; zum Rechtscharakter dieser Wahlbehörden vgl. Seifert, Rn. 2 - 8 zu Vorbem. vor § 8 BWahlG

3) Vgl. dazu Bundestagsausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht, in: AöR 83, S. 449 f.

4) Vgl. oben, S. 133 ff., ergänzend Partsch, AöR 83, S. 464

gesetzes [1] berechtige zu Art. 43 Abs. 2 GG beschränkende Regelungen. Der Ausschluß der Regierungsvertreter von den geheimen Beratungen ergebe sich damit unmittelbar aus dem Wahlprüfungsgesetz selbst (§§ 5, 10 Abs. 1, 2 WPrG), das insoweit eine lex specialis zu Art. 43 Abs.2 S.1 GG darstelle [2].

Die Prämisse dieser Auffassung überzeugt nicht.
Aus der lapidar gefaßten Ermächtigung des Art. 41 Abs.3 GG lassen sich keinerlei Anhaltspunkte für die Forderung nach materieller Abgrenzung gegenüber anderen Verfassungsnormen entnehmen. Auch die Gegenmeinung zeigt solche Anhaltspunkte nicht auf. Art. 41 Abs. 3 GG ist - wie schon die unbefangene Lesung seines Wortlauts bestätigt - vielmehr eine reine Funktionsnorm, die nur zur näheren Festlegung von Aufgaben und Ablauf des in den Grundzügen in Art. 41 Abs. 1, 2 GG umrissenen Wahlprüfungsverfahrens berechtigen soll. In Ermangelung eines eigenen, darüber hinausgehenden verfassungsrechtlichen Gehalts, kann Art. 41 Abs. 3 GG also nur zum Erlaß solcher Bestimmungen führen, die sich im Rahmen der übrigen Grundgesetznormen - also auch des Art. 43 Abs.2 GG - halten.

Die Bestimmungen des Wahlprüfungsgesetzes (insbesondere den § 10 Abs. 1 und 2) dann als Rechtsgrundlage für den Ausschluß der Regierungsmitglieder von Beratungen des Wahlprüfungsausschusses betrachten zu wollen hieße, in Widerspruch zu Art. 79 Abs. 1, 2 GG einem einfachen Bundesgesetz verfassungsändernde Kraft zuzubilligen [3].
Die genannte Auffassung ist daher abzulehnen.

Ebenso wenig überzeugt auch die Auffassung, die für eine differenzierende Anwendung des Art. 43 Abs.2 S.1 GG auf

---

1) Art. 41 Abs.3 GG: "Das Nähere regelt ein Bundesgesetz."

2) So Bundestagsausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht, AöR 83, S. 449 und Pietzner, aaO S.44 (- allerdings mit Bedenken: Fn. 30); wohl auch nsLT-Ausschuß für Rechts- und Verfassungsfragen, aaO S.1710 sub. bb) (1).

3) Vgl. Seifert, aaO Anm. 1 zu § 10 BWahlG

Sitzungen des Wahlprüfungsausschusses dessen Funktionen aufteilt in einen sogenannten "Kernbereich", innerhalb dessen das Zutrittsrecht unbeschränkt gelte, und sonstige außerhalb dieses Bereichs liegende Ausschußtätigkeiten, auf die Art. 43 Abs.2 S.1 GG nicht anwendbar sei [1]. Das erstgenannte Funktionsfeld sollen danach die Aktivitäten des Wahlprüfungsausschusses bilden, die über den innerparlamentarischen Raum hinausgreifen und sich damit als Vornahme von Rechtsakten unmittelbar gegenüber parlamentsexternen Dritten darstellen(primär also die öffentliche Verhandlung über den Einspruch - § 8 WPrG); zu letzteren seien die vom Kernbereich zwangsläufig bedingten weiteren Aktivitäten zu zählen, also insbesondere die Vorprüfung (§ 5 WPrG) und die Schlußberatung (§ 10 WPrG).

Sehr zweifelhaft erscheint es bereits, ob das Kriterium des nach außen wirkenden Rechtsakts überhaupt zur Differenzierung eines ausschließlich regierungsbezogenen Rechts geeignet ist. In den seltensten Fällen nämlich werden sich die im Rahmen parlamentarischer Beratungen vollziehenden Kontakte zwischen Regierung und Parlament als 'Rechtsakte' qualifizieren lassen [2]. Entscheidend gegen genannte Auffassung spricht aber, daß auch die meisten Sitzungen der'Ständigen Ausschüsse'im Sinne des § 61 GOBT Beratungen sind, die nicht über den innerparlamentarischen Raum hinausgreifen, also keine Rechtshandlungen enthalten, die unmittelbar gegenüber parlamentsexternen Dritten wirken [3]; zu diesen Sitzungen das Zutrittsrecht verweigern zu wollen, verstieße eindeutig gegen den Kooperationszweck des Art. 43 Abs.2 S.1 GG. Eine Funktionsaufteilung nach intern und extern wirkenden Beratungen ist also nicht geeignet, das Problem des Zutrittsrechts zu Sitzungen des Wahlprüfungsausschusses zu lösen [4].

---

1) So Wissenschaftliche Abteilung des Bundestages, AöR 83, S. 451

2) Vgl. OVG Münster, DVBl. 1967, S. 51 ff. m.w.N. und A. Arndt, DVBl. 1965, S. 954 f.

3) So auch Partsch, AöR 83, S. 464

4) Ablehnend auch Pietzner, aaO S.44

Kämen somit - in Entsprechung zur Zutrittsproblematik bei Untersuchungsausschüssen - als mögliche Differenzierungskriterien noch besondere, von der ratio des Art. 43 Abs.2 S.1 GG nicht getragene Funktionen des Wahlprüfungsausschusses in Frage [1], so ergibt sich jedoch aus einer Abweichung des Wahlprüfungsverfahrens vom Untersuchungsverfahren ein vorrangiger Ansatzpunkt, der zu dem Schluß zwingt, daß Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG für Beratungssitzungen des Wahlprüfungsausschusses nicht gelten kann.

Diese Besonderheit des Wahlprüfungsverfahrens resultiert aus Stellung und Funktion der im Untersuchungsverfahren auch nicht in Entsprechung vorhandenen Figur des Einspruchsführers: er, nicht der Bundestag, initiiert hier das Verfahren. Die Begründung seiner Vorwürfe (vgl. § 2 Abs.3 WPrG) bestimmt den "Streitgegenstand" des Prüfungsverfahrens und damit entscheidend Richtung und Ziel der Untersuchungen [2]; ihm gebührt auch das Schlußwort in der mündlichen Verhandlung (§ 7 Abs.2 S.4 WPrG). Zur Überprüfung stellt er eine Wahl, für deren Ablauf vom Bundesinnenminister und den Länderregierungen bestellte Behörden verantwortlich sind (vgl. §§ 8, 9 BWahlG). Als Verfahrensbetroffene sind diese neben dem Bundesminister des Innern ebenso wie der Einspruchsführer notwendige Beteiligte des Wahlprüfungsverfahrens mit eigenem Antrags- und Akteneinsichtsrecht (vgl. § 6 Abs.2 bis Abs. 5 WPrG).

Der Anfechtende ist also einerseits deutlich prozeduraler Gegenspieler der Behördenvertreter, andererseits wird beiden der gleiche Einfluß auf den Ablauf des Verfahrens eingeräumt, das durch diese 'Rollenverteilung' wesentlich gerichtsähnlicher ausgestaltet ist als das Untersuchungs-

---

1) In diesem Sinne Partsch, AöR 83, S.464, 470 f. und Bundestagsausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht, AöR 83, S.448 ff.

2) Vgl. Seifert, aaO S.321; auch die dann im "Amtsbetrieb" durchgeführte Prüfung hat sich im Rahmen dieses Anfechtungsgegenstandes zu halten (vgl. Seifert, ebenda).

verfahren [1]. Diese Konstellation des funktionalen Gegenübers zweier in gleicher Weise beteiligter 'Parteien' legt es nahe, daß es nicht rechtens sein kann, wenn dem einen Verfahrensbeteiligten Einflußmöglichkeiten auf den Verfahrensausgang zukommen, die der andere Beteiligte nicht hat.

Der Anfechtende ist von den geheimen, nicht öffentlichen oder vertraulichen Beratungen des Wahlprüfungsausschusses ausgeschlossen. Würde Art. 43 Abs.2 S.1 GG den Vertretern des Bundesinnenministers und des Bundesrates (also Vertretern der durch die Anfechtung mittelbar betroffenen Länderregierungen) den Zutritt auch zur nicht öffentlichen Vor- und der Schlußberatung gestatten, könnten sie - anders als der Einspruchsführer - als mittelbar Beteiligte zugunsten "ihrer" Wahlbehörden auch dort noch auf den Gang des Verfahrens (Zeugenauswahl, Fassung der Beweisbeschlüsse etc.) sowie auf die Formulierung der Schlußentscheidung des Ausschusses einwirken.

Als Norm, die einer derartigen Anwendung des Art. 43 Abs.2 GG entgegenstehen könnte, bietet sich Art. 3 Abs.1 GG an. Der Gleichheitssatz verlangt Rechtsgleichheit in zweierlei Hinsicht: er verbietet die Ungleichbehandlung gleicher oder im wesentlichen gleicher Tatbestände und gebietet die Ungleichbehandlung ungleicher oder im wesentlichen ungleicher Tatbestände [2]. Mit dieser Forderung stellt er einen elementaren Verfassungsgrundsatz dar, dem nach übereinstimmender Ansicht die übrigen Verfassungsnormen untergeordnet sind [3].

---

1) Vgl. niedersächsischer Landtagsausschuß für Rechts- und Verfassungsfragen, aaO S.1711 sub. 4). Allein mit der Deklarierung des Wahlprüfungsausschusses als "Quasi-Gericht" (so niedersächsischer Landtagsausschuß, aaO S.1710 sub.bb) (2) und Ansätze bei Bundestagsausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht, AöR 83, S.448 f.) ist für eine Differenzierung im Rahmen des Art. 43 Abs.2 S.1 GG freilich nichts gewonnen. Die durch das Grundgesetz gezogene scharfe Trennungslinie zwischen Exekutive und Judikative läßt für 'Quasi-Gerichte' keinen Raum. Vgl. auch niedersächsischer Staatsgerichtshof, AöR 83, S.439

2) Vgl. BVerfGE 4, S.155 f.

3) Vgl. BVerfGE 1, A. 14 ff. (32/33); 6, 91; v. Mangoldt-Klein, Art. 3 Anm. II,6; Leibholz-Rinck, Art. 3 Rn 5 m.w.N. aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Jede Verfassungsbestimmung ist danach so auszulegen, daß ihre Anwendung Gewähr für die Übereinstimmung mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG bietet [1]. Auch Art. 43 Abs. 2 GG also steht Art. 3 Abs. 1 GG im Range nach, so daß bei seiner Auslegung das Prinzip der Gleichbehandlung zu wahren ist. Hiergegen verstößt es aber, wenn den mittelbar verfahrensbetroffenen Vertretern von Bundesrat und Bundesregierung Zutritt zu Vor- und Schlußberatungen des Wahlprüfungsausschusses gewährt wird, der dem gleichermaßen beteiligten Einspruchsführer versagt ist.

Gründe, die eine solch bedeutsame einseitige Beschwer des Wahlanfechtenden rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich.

Die allgemeine Zutrittsregel des Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG wird folglich durch den Gleichbehandlungsgrundsatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG in der Form eingeschränkt, daß sich die Vertreter des Bundesinnenministeriums und der verfahrensbetroffenen Bundesländer bei nicht öffentlichen und geheimen Vor- und Schlußberatungen des Wahlprüfungsausschusses nicht auf ein Zutrittsrecht berufen können [2].

Darüber hinaus gebietet es das Gebot der Rechtsgleichheit weiterhin, den Ausschluß des Zutrittsrechts insgesamt auf alle Vertreter der Bundesregierung und des Bundesrates auszudehnen. Nur so kann jede Beeinflussungsmöglichkeit zu Lasten des Einspruchsführers ausgeschlossen werden. Denn wie das Schicksal der gesamten Bundesregierung unter Umständen vom Ergebnis der Wahlprüfung abhängen kann, sie also von daher insgesamt (mittelbar) verfahrensbetroffen ist, so ist auch erst mit dem Ausschluß der Vertreter aller Länderregierungen gewährleistet, daß sich nicht doch noch über die Zutrittskompetenz der Bundesratsmitglieder Formen mittel-

---

1) Vgl. BVerfGE 1, 14 ff. und v. Mangoldt-Klein, Einl. IV, 7a m.w.N.

2) Ebenso Trossmann, Parlamentsrecht, S. 311 f.; niedersächsischer Landtagsausschuß für Rechts- und Verfassungsfragen, aaO S.1711 sub.4; Partsch, AöR 83, S.471 mit Hinweis auf das aus Art. 3 GG fließende Prinzip prozessualer Waffengleichheit; im Ergebnis auch Wissenschaftliche Abteilung des Bundestages, AöR 83, S. 452 f.

barer Anwesenheit der jeweils betroffenen Länderexekutive entwickeln [1].

Demnach ist festzustellen, daß im Rahmen der Prüfung von Vorwürfen gegen Wahlbehörden des Bundes oder der Länder im Wahlprüfungsverfahren Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG nicht bei der Schlußberatung gemäß § 10 Abs. 1 WPrG und für die Vorprüfung nach § 5 Abs. 2 WPrG dann nicht gilt, wenn der Wahlprüfungsausschuß geheime Beratung beschlossen hat.

bb) Die Wahlprüfung nach Art. 41 Abs. 1 S. 2 GG (§ 15 - 17 WPrG)

Der Wahlprüfungsausschuß hat in diesem Fall darüber zu entscheiden, ob ein Abgeordneter des Bundestages seine Mitgliedschaft - nachträglich - verloren hat (Wahlprüfung in weiterem Sinne).

Auch hier wird das Verhalten der Wahlorgane daraufhin überprüft, ob das zur Wahl des betreffenden Abgeordneten führende Wahlverfahren korrekt durchgeführt und die - von Amts wegen zu beachtenden - Wählbarkeitsvoraussetzungen des damaligen Kandidaten zutreffend bejaht wurden [2].

Auch diese Variante des Wahlprüfungsverfahrens wird also von einem gegen die Exekutive gerichteten Kontrollzweck geprägt, der sowohl beim Verfahren nach Art. 41 Abs. 2 S. 1 GG wie beim Untersuchungsverfahren nach Art. 44 GG zur Einschränkung des Zutrittsrechts der "betroffenen" Exekutive berechtigt.

Zur eindeutigen Abklärung dieses umstrittenen Zutrittsproblems empfiehlt es sich aber auch hier, Art. 43 GG - entsprechend der Formulierung in Art. 10 Abs. 3 nsVerf. - dahin zu ergänzen, daß Art. 43 Abs. 2 GG auf Sitzungen des Wahlprüfungsausschusses keine Anwendung findet.

---

1) So auch Trossmann, aaO S. 311

2) Vgl. Trossmann, Parlamentsrecht, S. 289 ff. und Seifert, aaO, Rn. 4 zu Art. 41 und Rn. 10 zu § 27 BWahlG i.V.m. Rn. 5 zu § 16 BWahlG

c) Das Zutrittsrecht zu Sitzungen der Enquete-Kommissionen gemäß § 74a GOBT

aa) Entstehung der Enquete-Kommissionen und Problemlage

Die schon erwähnte (vgl. oben S. 130) eingetretene Fixierung des Art. 44 GG auf den Typ der Mißstandsuntersuchung sowie die Ende der sechziger Jahre erkannte Notwendigkeit zur Vorbereitung umfassender Reformen in Staat und Gesellschaft führte zu der vielfach erhobenen Forderung, diesen wichtigen Planungsbereich nicht allein der Exekutive und den von ihr geschaffenen Gremien [1] zu überlassen, sondern das Parlament in den Planungsprozeß einzuschalten. Für die dabei erforderlich werdenden Sachenqueten sollten eigene parlamentarische Gremien geschaffen werden, denen neben Abgeordneten auch Wissenschaftler und sonstige Fachleute ohne politisches Mandat angehören [2]. Mit der im Zuge der sogenannten kleinen Parlamentsreform erfolgten Einfügung des § 74a GOBT in die Geschäftsordnung des Bundestages wurde dem entsprochen. Der Bundestag kann danach "zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe" Enquete-Kommissionen einsetzen [3].

Nach Verwirklichung des Vorhabens aller im Bundestag vertretener Parteien, die Enquete-Kommissionen mit ähnlichen gesetzlichen Befugnissen auszustatten, wie sie den Untersuchungsausschüssen zustehen [4], dürfte Art. 44 GG seine Bedeutung für neutrale Untersuchungen wie Gesetzes- oder

---

1) Den "Regierungskommissionen"; dazu bes. Fr.Schäfer, aaO S.194 ff.

2) Vgl. bes. Ehmke, aaO S.E 7-35 und die Diskussion ebenda, S.E 86-116; Fr. Schäfer, aaO S.202, 286 ff.

3) Zu entsprechenden Länderregelungen vgl. Gesetz über Enquete-Kommissionen des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 7.12.1970 (GVBl. 26. Jg. Nr. 105); rh-pf-LT-Drs. VI/1850 und VI/1851

4) Vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Befugnisse von Enquete-Kommissionen, BT-Drs. VI, 546; dazu Groß, DVBl.71, S. 636; krit. Köppler, aaO S.180

Wirtschaftsenqueten vollends verlieren und diese Funktion an die Enquete-Kommissionen abtreten.

In der Praxis der beiden bisher vom Bundestag eingesetzten Enquete-Kommissionen [1] führten die funktionale Nähe des Enqueteverfahrens zum Untersuchungsverfahren einerseits, die Unterschiede beider in Zielsetzung und personeller Beteiligung andererseits sehr bald zu Meinungsverschiedenheiten über den Status der Kommissionen in Bezug auf ihre Unterwerfung unter das Zutrittsrecht des Art. 43 Abs.2 S.1 GG [2].

Bundesrat und Bundesregierung vertreten die Auffassung, für die Enquete-Kommission als einem besonderen Typ von Untersuchungsausschuß gälte Art. 43 Abs.2 GG unmittelbar, mindestens aber entsprechend. Demgegenüber lehnen die Kommissionen, vor allem unter Berufung auf ihren Charakter als "gemischte Ausschüsse" ihre Unterstellung unter den Geltungsbereich des Art. 43 Abs.2 S.1 GG ab.

Tiefgreifende Konflikte konnten bisher vor allem durch Vereinbarungen vermieden werden, wie sie zwischen der "Enquete-Kommission Verfassungsrecht" und Bundesregierung und Bundesrat abgeschlossen wurden. Danach entsenden neben dem Bundeskanzleramt nur die Ministerien der Justiz und des Innern regelmäßig je einen Vertreter zu den Kommissionssitzungen; die übrigen Ministerien werden hierzu erst dann aufgefordert, wenn sie betreffende Sachfragen zur Erörterung stehen. Mit dem Bundesrat einigte sich die Kommission dahingehend, daß er bzw. die beteiligten Länder nur je einen Vertreter namentlich bestimmen, der ständig an den Arbeiten der Kommission teilnimmt.

---

1) "E-K Verfassungsreform" (BT-Drs. VI/653 und 1211): 7 MdB, 7 namentlich benannte Ländervertreter, 5 Sachverständige; "E-K Auswärtige Kulturpolitik" (BT-Drs. VI, 57 und 515): 5 MdB, 4 Sachverständige. Vgl. im einzelnen: ZfParl 1971, S. 248 f.

2) Vgl. ZfParl 1971, S. 383

Der Bundestag hat sich für eine - allerdings nur vorläufige - Regelung der Zutrittsfrage im Sinne der von Bundesrat und Bundesregierung vertretenen Auffassung indirekt mit seinem Beschluß [1] entschieden, daß für die Beratung und Beschlußfassung der Enquete-Kommissionen die Grundsätze der Geschäftsordnung des Bundestages sinngemäß gelten. Damit hat er die Gewährleistung des unbeschränkten Zutrittsrechts wie es § 47 GOBT voraussetzt, festgestellt [2], ohne sich allerdings gegen die genannten "vertraglichen" Einschränkungen des Zutrittsrechts auszusprechen [3].

Aber auch nach diesen Festlegungen des Bundestages bleibt die grundsätzliche Frage nach der Geltung des Art. 43 Abs.2 GG für Enquete-Kommissionen offen. Der provisorische Charakter des erwähnten Bundestagsbeschlusses [4], die Unmöglichkeit, die Zutrittsfrage durch Geschäftsordnungsbestimmungen oder im geplanten Gesetz über Verfahrensregeln der Enquete-Kommissionen für die Beteiligten verfassungsrechtlich bindend zu entscheiden [5], und nicht zuletzt die - angesichts der wachsenden Bedeutung der Enquete-Kommissionen [6] - nicht unerhebliche Brisanz des Problems lassen auch für die Zukunft Auseinandersetzungen um das Zutrittsrecht zu den Sitzungen der Enquete-Kommissionen vermuten. Eine grundsätzliche Klärung ihres Status in Bezug auf Art. 43 Abs.2 GG erscheint daher notwendig.

---

1) Vgl. Sten.Ber.BT, VI, S. 7162 (C) zu BT-Drs. VI, 2151

2) Vgl. Abg. Schoettle, BT-Drs. VI, 2151 S.1/2

3) So ausdrücklich Abg. Schoettle, aaO

4) Mit dem Beschluß sollte lediglich der bis zur Verabschiedung des Gesetzes über Enquete-Kommissionen bestehenden Gefahr entgegengewirkt werden, daß die Kommissionen voneinander abweichendes Verfahrensrecht praktizieren. Vgl. BT- Drs. VI, 2151

5) Der SPD-Entwurf Drs. VI, 546 enthält daher auch keine Bestimmung über das Zutrittsrecht.

6) Vgl. Stickrodt und Kirchheimer, 45. DJT, aaO S.E 86 bzw. S.E 99

bb) Der Status der Enquete-Kommissionen in bezug auf Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG

Rein äußerliche Kriterien, wie die Einordnung des § 74a GOBT in den VIII. Abschnitt: 'Ausschüsse' der Geschäftsordnung des Bundestages führen nicht weiter: Der Abschnitt enthält auch Regelungen über den Vermittlungs- und Richterwahlausschuß, die beide eindeutig keine Organe des Bundestages, daher auch nicht "seine Ausschüsse" im Sinne des Art. 43 Abs. 2 GG sind. Andererseits zeigt dies, daß die in der Geschäftsordnung gewählte Bezeichnung eines Gremiums noch keine Rückschlüsse auf seine Eigenschaft als 'Ausschuß im Sinne des Art. 43 GG' zuläßt. So kann auch den Enquete-Kommissionen nicht schon aufgrund ihres Namens diese Eigenschaft abgesprochen werden.

Entscheidend sind materielle Einordnungskriterien, die sowohl vom Normgehalt des Art. 43 GG, wie vom Charakter der bisher (unbestritten) seinem Geltungsbereich unterworfenen Gremien her zu entwickeln sind.

Die daher zu stellende Frage nach Gemeinsamkeiten der Enquete-Kommissionen mit den 'Ständigen Ausschüssen' im Sinne des § 61 GOBT -: dem Normaltyp der mit 'seinen Ausschüssen' gemeinten Gremien - vermag allerdings ebenfalls nur begrenzt zur Klärung beizutragen. Immerhin ergeben sich hier folgende Parallelen:

- In beiden Fällen entscheidet über die Einsetzung bzw. Auflösung des Gremiums allein der Bundestag.
- Jeder Bundestag hat auch erneut über ihre eventuelle Wiedereinsetzung zu entscheiden (sogenannte Organ-Diskontinität).
- Wie die Ständigen Ausschüsse reflektieren auch die Enquete-Kommissionen das politische Kräfteverhältnis im Bundestag (vgl. §§ 68, 74a Abs.2 S.2 GOBT) [1].
- Auch Enquete-Kommissionen sind parlamentarische Vorberatungsgremien, die der "Vorbereitung von Entscheidungen des Bundestages" dienen (vgl. § 74a Abs.1 S.1 GOBT und

---

1) Vgl. dazu Lechner-Hülshoff, Anm. 3 zu § 74a GOBT

entsprechend bei den Ständigen Ausschüssen § 61 GOBT: "Zur Vorbereitung der Verhandlungen setzt der Bundestag ...").

- Aus letzterem folgt ihre gegenüber dem Plenum bestehende Berichterstattungspflicht (vgl. entsprechend: § 60 Abs.2 S.2 GOBT) [1].

Ob Enquete-Kommissionen allerdings - wie die Ständigen Ausschüsse - auch verpflichtet sind, dem Plenum selbst unmittelbar, d.h. ohne weitere Vorberatung durch Fachausschüsse, bestimmte Beschlüsse zu empfehlen (vgl. § 60 Abs.2 S.2 GOBT), ist zweifelhaft, wohl aber zu verneinen.

Die Enquete-Kommissionen sind - im Gegensatz zu den Ständigen Ausschüssen - nicht in einen, der Verabschiedung eines bestimmten Gesetzes dienenden Beratungsgang eingeschaltet [2]. Hieraus ergibt sich aber für letztere die sachliche Notwendigkeit zur Formulierung beschlußfähiger Empfehlungen. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens kann 'Vorbereitung der Verhandlungen des Bundestages' (§ 61 GOBT) in der Tat sinnvollerweise nur bedeuten, bestimmte, abstimmungsfähige Beschlüsse auszuarbeiten. Gleiches gilt etwa für die von dem Wahlprüfungsausschuß zu treffende 'Vorbereitung der Entscheidung' des Bundestages über Wahleinsprüche (vgl. § 64 Abs. 1 GOBT).

---

1) Diese Gemeinsamkeiten mit den Ständigen Bundestagsausschüssen bilden gleichzeitig die Unterscheidungsmerkmale zu den Regierungskommissionen, die - von Regierungsmitgliedern (oder dem Kabinett) eingesetzt - ihnen gegenüber berichterstattungspflichtig und über Wahlperioden hinaus von Bestand sind; vgl. z.B. die zuletzt vom Bundesjustizminister berufene 'Untersuchungskommission Wirtschaftskriminalität', der Praktiker, Wissenschaftler und Politiker angehören.

2) Unbedenklich daher auch die Fassung des § 74a GOBT als Minderheitenrecht. Es besteht nicht die Gefahr, daß sich das Parlament damit neben dem Gesetzgebungsprogramm der Regierung(sparteien) noch gleichzeitig mit dem der Opposition in Form der Legislativenqueten beschäftigen müsse (so aber Ehmke, aaO S.E 21 f. und Fr. Schäfer, aaO S.288). Nicht dem Minderheitenrecht unterliegen indes die Kriterien "Umfang" und "Bedeutsamkeit" des § 74a GOBT. Über ihr Vorliegen entscheidet die Mehrheit.

Demgegenüber ist es aber wenig sinnvoll, ein außerhalb konkreter Gesetzesberatung tätiges Gremium in jedem Falle zu verpflichten, seine Arbeit mit beschlußreifen Empfehlungen abzuschließen, die zunächst nur folgenlose Absichtserklärungen des Bundestages bleiben müßten. Enquete-Kommissionen und die unter Art. 43 Abs.2 GG fallenden 'Ständigen Ausschüsse 'weisen demnach Unterschiede, aber durchaus auch Parallelen auf. Der angestellte Vergleich hat jedoch die eigentlichen, für die Statusfrage interessanten Charakteristika der Enquete-Kommissionen: ihre Zusammensetzung und besondere Aufgabenstellung noch nicht oder nur unzureichend zu erfassen vermocht.

Erst bei einer historisch wertenden Betrachtung der Enquete-Kommissionen in Zusammenschau mit dem ihnen am nächsten stehenden Typ parlamentarischer Beratungsgremien: den schon von Anfang an dem exekutiven Zutrittsrecht unterstellten Untersuchungsausschüssen, gelingt es, diese Charakteristika in die Analyse mit einzubeziehen und ihre Bedeutung für eine Einordnung der Enquete-Kommissionen unter den Geltungsbereich des Art. 43 Abs.2 GG zutreffend zu ermitteln.

Relativ problemlos ist dies bezüglich der besonderen A u f g a b e n s t e l l u n g der Enquete-Kommissionen.

Hier gilt die Feststellung, daß den Kommissionen mit der Durchführung von Sachenqueten Funktionen übertragen wurden, die materiell identisch schon immer vom Enqueterecht der Untersuchungsausschüsse [1] im Sinne des heutigen Art. 44 GG abgedeckt aren.

Nur die historisch entwickelte Dominanz der Mißstandsuntersuchungen [2] ließ die neutrale Verfassungs-, Gesetzes- oder Wirtschaftsenquete immer mehr in den Hintergrund treten, ohne sie jedoch verfassungsrechtlich aus dem Kompetenzbereich der Untersuchungsausschüsse herauszudrängen.

---

1) bzw. der historischen "Enquete-Kommissionen" - wie die heutigen Untersuchungsausschüsse im Konstitutionalismus auch genannt wurden; vgl. v. Mangoldt-Klein, S. 941; ns.StGH, AöR 83, S. 434

2) Vgl. oben, S. 130

So hieß es beispielsweise schon in Art. 82 der preußischen Verfassung von 1850 bewußt neutral: jede der beiden Kammern des Landtages hat "die Befugnis, behufs ihrer Information Kommissionen zur Untersuchung von Tatsachen zu ernennen" [1]. Und noch die Weimarer Nationalversammlung strich den Zusatz, der das Enqueterecht auf die Untersuchung von Tatsachen reduzieren wollte, "wenn die Gesetzlichkeit oder Lauterkeit von Regierungs- oder Verwaltungsmaßnahmen des Reiches angezweifelt wird" [2]. Seitdem ist es bis heute unbestrittene Auffassung geblieben, daß Untersuchungsausschüsse im Rahmen der allgemeinen Gesetzgebungskompetenzen des Parlaments (Art. 73 ff. GG) Ermittlungen jeder Art gestattet sind, also etwa die Zusammenstellung von Tatsachenmaterial zur Vorbereitung grundlegender, legislativer Reformvorhaben oder umfangreicher Gesetzentwürfe [3].

Qualitativ unterscheidet sich demnach die Tätigkeit der Enquete-Kommissionen in nichts von derjenigen, die stets bewußt im Bereich des Enqueterechts der Untersuchungsausschüsse belassen und damit dem Zutrittsrecht unterstellt wurde.

---

1) Vgl. Anschütz, aaO S.216; ähnlich schon z.B. Art. 91 der Verfassung von Sachsen-Weimar-Eisenach (1816) und Art. 93 kurhessV. (1831); all diesen Bestimmungen kam jedoch bis 1918 kaum praktische Bedeutung zu; vgl. Bornhak, Preußisches Staatsrecht, Bd. 1,(1911), S. 459 und Lammers, in: HDStR, Bd. 2 (1932), S. 455 f. Fn. 7

2) Vgl. Abg. Katzenstein, Prot.Nat.Vers., Bd. 327, S. 1264 (B) sowie Anschütz, aaO, Anm. 2 zu Art. 34 WRV und Lammers, aaO S.457

3) Vgl. Maunz-Dürig, Rn. 4 und 23 f. zu Art. 43; Ehmke, aaO S.E 59. Das für Legislativenqueten ungeeignete strafprozessuale Instrumentarium der Untersuchungsausschüsse bewirkte freilich, daß schon im konstitutionellen Preußen (vgl. W. Steffani, Die Untersuchungsausschüsse des Preussischen Landtags ..., 1960, S. 64 und Lammers, aaO S.456) und im Kaiserreich (vgl. Ehmke, aaO, S.24 m.w.N.) zu Legislativzwecken erforderlich werdende Erhebungen besonderen, durch Gesetz geschaffenen, gemischten Spezialkommissionen übertragen werden, denen neben Regierungsvertretern auch Parlamentarier angehören.

Der Auffassung von Bundesregierung und Bundesrat, Enquete-Kommissionen stellten nur eine besondere Form von Untersuchungsausschüssen dar, muß daher in Bezug auf die Funktion der Enquete-Kommissionen zugestimmt werden.

Aus dieser Funktion fließende (bloße) Folgeregelungen, die denen bei Untersuchungsausschüssen entsprechen, können daher ebenfalls nicht als Begründung für eine Sonderstellung der Enquete-Kommissionen gegenüber Art. 43 Abs. 2 GG herangezogen werden. So trifft die Tatsache, daß den Kommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Rechte auch gegenüber Dritten zustehen (müssen) auch auf die Untersuchungsausschüsse zu. Gleiches gilt für den Umstand, daß die Enquete-Kommissionen erst mit ihrem Abschlußbericht ein nach außen - gegenüber dem Bundestagsplenum, der Verwaltung (und Justiz) - wirkendes Faktum schaffen, während ihre Tätigkeit zuvor keinerlei parlamentsinterne oder -externe Folgen auslöst.

Allerdings ist nicht zu übersehen, daß die Pflicht der Kommissionen, sich lange und intensiv mit einer komplizierten Materie zu befassen, Konsequenzen gebieten kann, die mit der durch Art. 43 Abs. 2 GG gewährten Freiheit von Bundesregierung und Bundesrat, über die Entsendung der Beauftragten in jeder Hinsicht selbst autonom entscheiden zu können, in Widerspruch stehen.

So beruht etwa die erwähnte Übereinkunft der 'Enquete-Kommission Verfassungsreform' mit dem Bundesrat, nur namentlich benannte, kontinuierlich mitarbeitende Vertreter der beteiligten Länder als zutrittsberechtigt anzuerkennen, auf der Erkenntnis, daß anders eine sachlich erfolgreiche Arbeit der Kommission nicht gewährleistet ist.

Nicht gerechtfertigt ist es aber, von diesem, mitunter aus der Aufgabenstellung einer Enquete resultierenden Zwang zur restriktiven Handhabung des Art. 43 Abs. 2 GG auf eine grundsätzliche Unvereinbarkeit der Arbeit der Enquete-Kommissionen mit dem Rechtsgedanken des Art. 43 Abs. 2 GG zu schließen. Zum einen werden hiervon eben nicht alle Enquete-Kommissionen betroffen - nicht zum Beispiel die'Enquete-Kommission Auswärtige Kulturpolitik' -, zum andern ist das

Erfordernis personeller Auswahl und Kontinuität seitens der Regierungsvertreter auch bei Bundestagsgremien, die unbestritten dem Art. 43 GG unterliegen, nicht unbekannt. Es gilt z.B. weitgehend bei den Sonderausschüssen des Bundestages, deren Beratungen gleichermaßen langfristig und umfassend angelegt und daher auf einen möglichst gleichbleibenden Mitarbeiterstab angewiesen sind.

Die von der Verhandlungsmaterie sachlich geforderte besondere Handhabung des Zutrittsrechts stellt also keine nur für die Arbeitsweise der Enquete-Kommissionen typisches Erfordernis dar.

Ein echtes Novum der Enquete-Kommissionen ist daher nur ihre Z u s a m m e n s e t z u n g, d.h. die Mitgliedschaft von Nichtparlamentariern in einem parlamentarischen Beratungsgremium. Aber auch dies begründet nicht die Freistellung der Enquete-Kommissionen vom exekutiven Zutrittsrecht. Die Berufung der Kommissionen auf ihren Status als dem Art. 43 Abs.1, 2 GG nicht unterworfene "gemischte Ausschüsse" überzeugt nicht.

Die gemischte Zusammensetzung von im parlamentarischen Raum wirkenden Gremien kann der Geltung des Art. 43 Abs. 2 GG nur dann entgegenstehen, wenn damit auch ihre Qualifikation als "seine Ausschüsse" im Sinne des Art. 43 GG ausgeschlossen wird. Dies ist aber nur dann der Fall, wenn die Einbeziehung von Nichtparlamentariern eigenständigen Mitwirkungsrechten oder -notwendigkeiten anderer Staatsorgane Rechnung tragen soll, - diese also aufgrund der Mitgliedschaft ihrer Vertreter in gleichem Maße wie der Bundestag legitimiert wären, von "ihren Ausschüssen" zu sprechen. In diesem Sinne kann etwa der Vermittlungsausschuß (§ 67 GOBT) ebenso als Ausschuß des Bundesrates wie des Bundestages oder der Richterwahlausschuß (Art. 95 Abs. 2 GG, § 65 GOBT) mit gleicher Berechtigung als Mitwirkungsorgan der Länder an der Richterberufung bezeichnet werden wie als Bundestagsorgan.

Für die Enquete-Kommissionen gilt Entsprechendes jedoch nicht:

- Die mandatlosen Sachverständigen sind nicht Vertreter bestimmter, entscheidungsmitinteressierter außerparlamentarischer Institutionen und Organe, sondern allein aufgrund ihres Fachwissens Mitglieder der Kommission.
- Keine Instanz außerhalb des Parlaments entscheidet über ihre Mitgliedschaft, sondern der Bundestag allein benennt und beruft sie (vgl. § 74a Abs.2 S.1, 2 GOBT).
- Das hierbei zu erzielende Einvernehmen der Fraktionen (bzw. ihr absolutes Benennungsrecht im Falle der Nichteinigung) gewährleistet die politische Übereinstimmung des Gremiums mit den Kräfteverhältnissen im Plenum.

Diese drei Faktoren machen deutlich, daß mit der gemischten Zusammensetzung der Enquete-Kommissionen allein bezweckt wird, die fachlichen Qualitäten der Kommission in Bezug auf den Enquetegegenstand zu erhöhen [1]. Die Mitgliedschaft von Nichtparlamentariern dient hier also nicht der Repräsentation externer - politischer oder sonstiger - Interessen, die es durch die gemischte Zusammensetzung in die parlamentarischen Beratungen miteinzubeziehen gälte. Obwohl der Stellung nach Vollmitglieder der Kommissionen, sind die Nichtparlamentarier ihrer Funktion nach letztlich nur sachverständige "Beratungsgehilfen" der Abgeordneten bzw. des Bundestages.

Die gemischte Zusammensetzung der Enquete-Kommissionen ändert folglich nichts daran, daß es sich bei ihnen um in jeder Hinsicht ausschließlich parlamentsbestimmte Organe handelt. Damit aber ist das wesentliche Kriterium 'seiner Ausschüsse' im Sinne des Art. 43 GG erfüllt.

Das zu völlig anders konstituierten Gremien entwickelte Argument von der Nichtgeltung des Art. 43 GG für "gemischte Ausschüsse" greift demnach bei Enquete-Kommissionen nicht durch. Im Gegenteil: Die Hinzuziehung von Sachverständigen aus Wissenschaft und Praxis bringt die infolge der einge-

---

1) So auch Lechner-Hülshoff, Anm. 1 zu § 74a GOBT

tretenen Komplizierung moderner Lebenssachverhalte dem Parlament weitgehend verloren gegangenen fachlich-sachlichen Voraussetzungen für die Analyse umfangreicher Tatsachenkomplexe erst wieder zurück [1].

Die gemischte Zusammensetzung der Enquete-Kommissionen stellt also eine bloß instrumentale Anpassung an die seit Schaffung der Untersuchungsausschüsse eingetretenen Veränderungen in Staat und Gesellschaft dar, um durch sie das von Anfang an dem Zutrittsrecht unterworfene, ursprüngliche Recht des Parlaments zur Durchführung von Sachenqueten nunmehr qualitativ wieder voll wahrnehmen zu können [2]. -
Die bei den Kommissionen nach Aufgabenstellung, Funktion und Zusammensetzung festgestellte Berücksichtigung allein innerparlamentarischer Gesichtspunkte bewirkt zudem, daß auch die beiden wiederholt angesprochenen Hauptinhalte des Art. 43 GG: Gewährleistung der Gewaltenkoordination und der parlamentarischen Regierungskontrolle, ganz entschieden die Einbeziehung der Enquete-Kommissionen in seinen Geltungsbereich verlangen. Beide Prinzipien können nämlich nur dann bestimmungsgemäß zugunsten der Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems wirken, wenn sie die jenem zugrunde liegende Gewaltenteilung auch effektiv überbrücken, also lückenlos überall dort gelten, wo --wie bei den Enquete-Kommissionen - die Voraussetzung für ihre Geltung vorliegen, d.h. ein parlamentarisches Beratungsorgan gegeben ist, das ausschließlich im Dienste der zur Koordination mit Regierung und Bundesrat zwingenden Legislativaufgabe des Bundestages steht. Diese strukturelle Wirksamkeitsbedingung des Art. 43 GG rechtfertigt letztlich auch seinen totalen, alle Ausschüsse umfassenden Ansatz. Sie stellt auch hier den endgültig zwingenden Grund für das Unterworfensein der Enquete-Kommissionen

---

1) Schon Zweig, ZfPol, Bd. 6 (1913), S. 298 Fn. 5 bemerkte eine allmähliche Verdrängung der Parlamentsenquete durch die mit Fachleuten besetzten Regierungskommissionen.

2) Nicht zufällig sind die Enquete-Kommissionen ein Ergebnis der Überlegungen zur Reform des Untersuchungsverfahrens; vgl. R. Groß, DVBl. 71, S. 638 und Fr. Schäfer, aaO S.202, 288

unter den Geltungsbereich des Art. 43 Abs. 2 GG dar.

Z u s a m m e n f a s s e n d ist festzustellen, daß Art. 43 GG für Enquete-Kommissionen unmittelbar, und zwar ohne die für eine Mißstandsenquete nach Art. 44 GG festgestellten Einschränkungen [1], Geltung hat. Mitgliedern und Beauftragten von Bundesregierung und Bundesrat ist somit - vorbehaltlich gesonderter Vereinbarungen - zu ihren Sitzungen jederzeit Zutritt zu gewähren.

C. Das Rederecht nach Art. 43 Abs. 2 Satz 2 GG

I. Das Rederecht der Regierungsmitglieder und ihrer Beauftragten

1. Problemlage

Zu den selbstverständlichen und zugleich unabdingbaren Funktionsvoraussetzungen jedes auf der Gewaltenteilung basierenden Regierungssystems gehört das Recht der Regierungsmitglieder, vor den gesetzgebenden Körperschaften Erklärungen abgeben sowie dort ihre Maßnahmen und ihren Standpunkt in jedem einzelnen Fall vertreten (lassen) zu können [2]. Das Grundgesetz gewährleistet dieses Recht durch Art. 43 Abs. 2 S.2 : "Sie müssen jederzeit gehört werden."

So wenig das hiermit gewährte exekutive Rederecht von seiner grundsätzlichen Legitimation, also von seinem "ob" her in Frage gestellt wird, so häufig ist andererseits das vom absoluten "jederzeit" des Art. 43 Abs.2 S.2 GG geprägte "wann" und "wie" seiner Ausübung Anlaß zu Zweifelsfragen und Differenzen, aber auch zu Absprachen und "gentlemen agreements" zwischen Bundesregierung und Bundestag. Die dadurch zwischen

---

1) Die dort den Ausschluß des Zutrittsrechts zu den Beratungssitzungen tragenden Erwägungen treffen auf die neutrale Sachenquete in ihren Voraussetzungen nicht zu; so auch Partsch, AöR 83, S. 465, 468, 470; Pietzner, aaO S. 46; Köppler, aaO S.178

2) Vgl. z.B. Landsberg-Goetz, aaO, Anm. 3 zu Art. 34 berlV. (S. 92, 94)

dem Wortlaut des Art. 43 Abs.2 S.2 GG und der ihm zugrunde liegenden Verfassungswirklichkeit eingetretenen Spannung zwingt auch hier zu einer, von den Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems her ansetzenden systematischen Überprüfung von Anspruch, Funktion und Wortlaut dieser Verfassungskompetenz.

2. Die herrschende Ausdeutung des jederzeitigen Rederechts

a) Kriterien in Literatur und Rechtsprechung

Der räumliche Geltungsbereich des Rederechts wird durch die dargelegte Reichweite des Zutrittsrechts abgesteckt: Er erstreckt sich auf die Sitzungen der parlamentarischen Gremien, zu denen die Regierungsvertreter Zutritt haben [1].

Entsprechendes gilt für den personellen Geltungsbereich, wobei jedoch ergänzend hierzu die Auffassung unbestritten ist, daß sich Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG außer auf die Zutrittsberechtigten auch auf die nach Art. 43 Abs. 1 GG Zitierten bezieht: Letztere befänden sich unter Umständen in einer gewissen Verteidigungsstellung, was die Annahme ausschließe, ihnen stehe ein eingeschränkteres Rederecht zu als den nach Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG 'freiwillig' anwesenden Regierungsvertretern. Absatz 2 Satz 2 sei daher - entgegen seiner Stellung innerhalb des Art. 43 GG - korrekt als Art. 43 Abs. 3 zu lesen [2].

Der umfassende Begriff "jederzeit" bestimmt die inhaltliche Reichweite des Rederechts. Die Regierungsvertreter sind danach in ihren Reden weder zeitlich noch inhaltlich an die Beratungsordnung der Parlamentsgremien gebunden. Ihnen muß

---

1) Vgl. auch Trossmann, Parlamentsrecht, S. 207. Soweit - umgekehrt - das Rederecht für die Bestimmung der Reichweite des Zutrittsrechts relevant werden konnte, so wurde dies bei der Analyse des Zutrittsrechts durch die dort wiederholt vorgenommene Bewertung des Zutrittsrechts als Teilnahmerecht berücksichtigt.

2) Vgl. Maunz-Dürig, Rn. 19 zu Art. 43 GG; Geller-Kleinrahm-Fleck, Anm. 5 zu Art. 45 nwV.

außerhalb der Rednerliste - nach dem gerade sprechenden Redner - und außerhalb der Tagesordnung, also auch vor Beginn und nach Schluß der Beratung, nicht aber während einer Abstimmung, zu Ausführungen jeder Art das Wort erteilt werden [1]. Ihre Redezeit ist unbeschränkt, vom Bundestag nicht beschränkbar [2] und auf diejenige der Regierungsfraktionen nicht anzurechnen. Gerechtfertigt wird dies alles mit dem "zwischen dem Parlament als dem Gesetzgebungs- und obersten Kontrollorgan und der Regierung als der Spitze der Exekutive bestehenden Spannungsverhältnis" [3].

Da sich das Rederecht auf die 'Sitzungen' des Bundestages und seiner Ausschüsse bezieht, endet es mit Schließung der Sitzung oder dem Eintritt geschäftsordnungsmäßiger Tatsachen, aufgrund deren die Sitzung sofort aufgehoben werden kann. So kann etwa nach Feststellung der Beschlußunfähigkeit des Bundestages (§ 49 Abs. 3 GOBT) oder dem Entstehen störender Unruhe im Plenum (§ 44 S. 1 GOBT) eine Anhörung nicht mehr verlangt werden [4]. Umgekehrt wird aus der mit dem exekutiven Rederecht korrespondierenden Anhörungspflicht des Parlaments (vgl. oben Abschnitt 1 A I) geschlossen, daß eine bewußte Herbeiführung der Beschlußunfähigkeit in der Absicht, hierdurch das Rederecht eines Regierungsmitgliedes zu unterlaufen, unzulässig ist; andererseits besteht keine grundsätzliche Pflicht der Abgeordneten, während der Rede eines Regierungsvertreters im Sitzungssaal zu bleiben [5].

---

1) Vgl. Trossmann, Parlamentsrecht, S. 207 ff.; Maunz-Dürig, Rn. 21 zu Art. 43 GG; v. Mangoldt-Klein, S. 938; Ritzel-Koch, S. 82; Schneider, Bonner-Kommentar, Art. 43, Erl.II, 3; Lechner-Hülshoff, S. 206

2) BVerfGE 10, 4 ff. (17 f.); Schmidt-Bleibtreu-Klein, Rn. 6 zu Art. 43 GG; Gehring, Parlament-Regierung-Opposition, S. 274 f.; Zinn-Stein, Anm. 9 zu Art. 91 hessV.

3) So BVerfGE 10, S. 4 ff. (17); vgl. auch Spitta, aaO S.188 und Landsberg-Goetz, aaO S.94

4) Vgl. Trossmann, Parlamentsrecht, S. 208 und Maunz-Dürig, Rn. 21 zu Art. 43 GG m.w.N.

5) Vgl. Ritzel-Koch, aaO S. 82; v. Mangoldt-Klein, S. 938; Maunz-Dürig, Rn. 21 zu Art. 43

Die Ausübung des Rederechts wird schließlich durch das Mißbrauchsverbot eingeschränkt. Als Mißbrauch wird es bezeichnet,

- wenn durch eine übermäßige Häufung oder Ausdehnung von Regierungsreden der Bundestag an der Erfüllung seiner Aufgaben [1] oder der einzelne Abgeordnete an der Ausübung seines ihm nach Art. 38 GG zustehenden Rederechts [2] gehindert wird;
- wenn das Rederecht zur Erreichung sachfremder Ziele, also etwa dazu eingesetzt wird, den Oppositionsabgeordneten die Darlegung ihres Standpunktes unmöglich zu machen oder sie während günstiger Rundfunk- und Fernsehempfangszeiten geflissentlich von der Rednertribüne fernzuhalten [3], oder
- wenn ein Minister, der soeben als Abgeordneter gesprochen hat, auf die ihm unbequeme Erwiderung hin sofort als Regierungsvertreter das Wort ergreift [4].

b) Die entsprechende Konkretisierung des jederzeitigen Rederechts in der Geschäftsordnung des Bundestages

Neben der bloßen Wiederholung des Grundsatzes von Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG durch § 47 GOBT schlägt sich das jederzeitige Rederecht der Regierung in seiner dargelegten Ausdeutung in folgenden Regelungen der Geschäftsordnung nieder.

§ 48 Abs. 1 GOBT:
Ergreift nach Schluß der Aussprache oder nach Ablauf einer vom Bundestag beschlossenen Redezeit ein Regierungs(oder Bundesrats-)vertreter noch zum Beratungsgegenstand das Wort, so ist die Aussprache wieder eröffnet.

§ 48 Abs. 2 GOBT:
Erhält während der Aussprache ein Regierungs(oder Bundesrats-)vertreter das Wort, so können Fraktionen, deren Redezeit zu diesem Tagesordnungspunkt schon erschöpft ist, erneut ein Viertel ihrer Redezeit in Anspruch nehmen.

---

1) So BVerfGE 10, S. 18
2) v. Mangoldt-Klein, S. 958/9
3) BVerfG, aaO
4) So Waldecker, aaO S.97 zur preußischen Verfassung von 1920

§ 48 Abs. 3 GOBT:
Spricht ein Regierungs(oder Bundesrats-)vertreter außerhalb der Tagesordnung, so muß auf Verlangen von Abgeordneten in der Stärke einer Fraktion über seine Ausführungen die Aussprache eröffnet werden.

§ 39 Abs. 2 S. 4 GOBT:
Der Bundestagspräsident soll die Redezeit der einzelnen Abgeordneten verlängern, wenn "der Gegenstand oder Verlauf der Aussprache dies verlangt". Nach dem Bericht der Abgeordneten Mommer, Dichgans und Genscher zur Änderung und Ergänzung der Geschäftsordnung - BT-Drs. V/ 4373 S. 7 - sollte damit vor allem die Möglichkeit geschaffen werden, angemessen auf das jederzeitige Rederecht der Regierungsvertreter reagieren zu können [1].

§ 33 Abs. 1 S. 1 GOBT:
bestimmt ergänzend hierzu zur Reihenfolge der Sprecher, daß nach der Rede eines Regierungsvertreters "eine abweichende Meinung zu Wort kommen soll" [2].

Ziff. 3 Abs. 1 der "Vorläufigen Bestimmungen über Aussprachen zu Fragen von allgemeinem aktuellen Interesse"(Anlage 3 zur GOBT)
Während die Dauer der Aussprache auf eine Stunde beschränkt ist (Aktuelle Stunde), bleibt die von Regierungs(oder Bundesrats-)vertretern in Anspruch genommene Redezeit unberücksichtigt. Überscheitet sie insgesamt dreißig Minuten, so verlängert sich die Aussprache um dieselbe Zeit.

---

1) Vgl. dazu U. Thaysen, Parlamentsreform in Theorie und Praxis, 1972, S. 195

2) Der Formulierungsvorschlag: "oppositionelle" statt "abweichende Meinung" wurde abgelehnt, da man von der "Tatsache (ausging), daß durchaus auch Mitglieder der die Regierung stellenden Fraktion eine von der Bundesregierung abweichende Meinung vortragen können" (BT-Drs. V/ 4373, S.7. Vgl. dazu auch oben, 3. Abschnitt: A III 3 b)

Schließlich bezieht sich der den Sachruf regelnde § 40 S. 1 GOBT [1] seinem Wortlaut nach auf alle "Redner". Ein Sachruf wird daher auch gegenüber Regierungsvertretern dann für zulässig erachtet, "wenn diese zu Tagesordnungspunkten das Wort erhalten haben" [2]. Angesichts der aus dem "jederzeit" des Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG abgeleiteten Befugnis der Regierungsvertreter, auch beliebig zu außerhalb der Tagesordnung liegenden Gegenständen zu sprechen, hat diese Einschränkung freilich keine praktische Bedeutung [3].

3. Mindermeinungen

Die herrschende Ausdeutung des jederzeitigen Rederechts wird in einigen wesentlichen Punkten kritisiert.

Während Zinn-Stein [4] das Rederecht auch bei Abstimmungen noch bis zum eigentlichen Abstimmungsvorgang insoweit durchgreifen lassen wollen, als Ausführungen z.B. zur Fragestellung noch zuzulassen sind, wird von anderer Seite die Feststellung der Unbeschränkbarkeit und Nichtanrechenbarkeit der von der Regierung beanspruchten Redezeit angegriffen.

So vertreten die Abgeordneten Schoettle [5] und Hofmann [6] die Auffassung, die Redezeit der Regierungsmitglieder könne beschränkt werden. Da das Grundgesetz nichts über die Länge ihrer Redezeit aussage, habe der interpretativ ermittelte

---

1) § 40 S. 1 GOBT: "Der Präsident kann Redner, die vom Verhandlungsgegenstand abschweifen, zur Sache verweisen."

2) So Lechner-Hülshoff, Anm. 2 zu § 40 GOBT; Maunz-Dürig, Rn. 22 zu Art. 43 m.w.N.

3) So auch Maunz-Dürig, Rn. 22 zu Art. 43; zu Art. 33 WRV schon Perels, HdbDStR, Bd. 1, S. 466 und Anschütz, aaO Anm. 4 zu Art. 33

4) aaO, Anm. 9 zu Art. 91 hessV.

5) Sten.Ber.BT V, 240. Sitzung v. 18.6.1969, S.13303 (D)

6) Sten.Ber.BT V, 240. Sitzung v. 18.6.1969, S.13304 (D) f.

Satz zu gelten, daß, wer vor dem Bundestag rede, auch ausnahmslos dessen Geschäftsordnung und damit auch den danach beschlossenen Redezeiten unterworfen sei.

Adolf Arndt [1] sieht in der Berufung auf ein "zwischen Bundesregierung und dem Bundestag insgesamt bestehendes Spannungsverhältnis" als dem Rechtfertigungsgrund für ein unbeschränkbares Rederecht der Regierung einen, den Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems nicht gerecht werdenden, ideologischen Denkansatz: die Bundesregierung werde zum Ausdruck eines verselbständigten, fiktiven Gemeinwillens erhoben, womit sie sich trotz formaldemokratischer Legitimation ins Autoritäre wandele.

Für N. Gehring [2] schließlich stellt das Prinzip der Chancengleichheit der Parlamentsminderheit mit der regierungstragenden Mehrheit die Rechtsgrundlage für die Verpflichtung dar, die Ministerreden auf die Redezeit der Regierungsfraktionen anzurechnen, bzw. die Oppositionsredezeit entsprechend zu verlängern [3].

4. Die praktische Handhabung des Rederechts: Konflikte, Übungen und Absprachen

Den Ansprüchen dieser primär gesetzestheoretischen Ausdeutung und Fixierung des Rederechts in der Geschäftsordnung ist nunmehr seine praktische Handhabung im Bundestag in den Fällen gegenüberzustellen, in denen es Unzuträglichkeiten und Konflikte hervorgerufen oder auch zu selbstbeschränkenden Absprachen der Regierung mit dem Bundestag geführt hat.

---

1) In: Das nicht erfüllte Grundgesetz, "Recht und Staat", Heft 224 (1960), S. 19 f.

2) Parlament-Regierung-Opposition, S. 275

3) Kritisch zur Nichtanrechenbarkeit unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit auch K.-D. Grube, aaO S. 76 f. und Fr. Schäfer, aaO S.214 und 3/2

a) das jederzeitige Rederecht der Regierung als Befugnis, den Interventionszeitpunkt frei bestimmen zu können.

In den P l e n a r sitzungen provozierte dieser Aspekt des Rederechts wiederholt Auseinandersetzungen zwischen (Oppositions-)Abgeordneten und Regierungsmitgliedern. Vor allem werden hier zwei immer wiederkehrende Fälle kritisiert:

-mehrere Regierungsvertreter ergreifen nacheinander - oder nur durch Abgeordnete der Regierungsfraktion(en) voneinander getrennt - das Wort zu längeren Diskussionsbeiträgen [1];

-Regierungsvertreter greifen zu günstigen Fernsehempfangszeiten betont ausführlich in die Aussprache ein [2].

In beiden Fällen wird die durch das "jederzeit" des Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG eröffnete Interventionsmöglichkeit zwar noch als legal ausgeübt akzeptiert, jedoch in ihrer grundsätzlichen Rechtfertigung als problematisch empfunden. Über den Ausdruck dieses bloßen Unbehagens gehen die Reaktionen jedoch kaum hinaus; allenfalls werden Appelle an das Takt- und Stilgefühl der Regierung gerichtet.

Schärfer kritisiert wird der in der bisherigen Praxis des Bundestages zweimal aufgetretene Fall [3], daß Regierungsvertreter noch nach dem - während der Rede eines Abgeordneten vom Präsidenten festgestellten - Ablauf der 60 Minuten einer Aktuellen Stunde das Wort verlangen, um dann, gestützt auf ihr Rederecht, länger zum Gegenstand der Aktuellen Stunde zu sprechen.

Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG legitimiert sie auch zu diesem Vorgehen - mit der geschäftsordnungsmäßigen Konsequenz der Wiedereröffnung einer allerdings nunmehr zeitlich unbeschränkten

---

1) Vgl. z.B. Sten.Ber.BT III, S.1099 ff.(A),(21.Sitzg.v. 25.3.1958, Thema: Gr.Anfragen zur deutschen Frage und atomwaffenfreien Zone); IV, S.6953 (C)- 6965 (C),(139.Sitzg. v.21.10.1964, Haushaltsdebatte); V, S.2319 (A)ff.; VI, S.10770 ff. (184.Sitzg.v. 28.4.1972, Thema: Aussprache üb. Regierungserklärung nach gescheitertem Mißtrauensantrag).

2) Vgl.z.B.Sten.Ber.BT V,S.13301 (D) f.; VI,S.9929 (B) f, (172.Sitzg. v.24.2.1972, Ostverträge, Lage d. Nation); zu den hohen Einschaltquoten bei Fernsehübertragungen von Plenardebatten vgl. ZfParl 1970, S. 162 ff.

3) Vgl.Sten.Ber.BT V, S.7387 (C)- 7390 (C); VI, S.6611 (A) - 6612 (D), (112. Sitzg. v.31.3.71: EG-Agrarpolitik)

und nicht mehr den besonderen Restriktionen der Aktuellen Stunde (vgl. Anlage 3 GOBT) unterworfenen Aussprache (§ 48 Abs. 1 GOBT) [1]. Das Rederecht der Regierung setzt sich hier also gegenüber der bewußt straffen Konzeption des Bundestages von einer zeitlich und thematisch begrenzten Debatte durch und kann sich damit über den eigentlichen Sinn der Aktuellen Stunde, eine spontane Aussprache über ein aktuelles Thema unter Beschränkung der Gesamtdauer und der einzelnen Redezeiten zu ermöglichen, hinwegsetzen, indem es die Debatte in eine dann folgende übliche Aussprache überzuleiten vermag. Zu Recht ist dies als eine Konsequenz des exekutiven Rederechts in seiner gegenwärtigen Form kritisiert worden, die das Parlament "unter Umständen in eine schwierige Situation" bringen könnte [2].

Die Konkurrenz zwischen dem Regierungsrecht auf jederzeitige Sacherörterung einerseits und einer bewußten geschäftsordnungsmäßigen Selbstbeschränkung des Parlaments andererseits kennzeichnet auch den im Rahmen des Vermittlungsverfahrens nach Art. 77 GG streitig gewordenen Fall [3], daß Regierungsmitglieder im Plenum zum Vermittlungsvorschlag inhaltlich Stellung nehmen, obwohl die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses eine Aussprache über den Einigungsvorschlag ausschließt und den Abgeordneten nur Erklärungen zur Abstimmung gestattet (§ 10 Abs. 2 GOVermA). Auch hier werden Zweifel an der Berechtigung des absoluten Rederechts der Regierung angemeldet,[4] wobei dies unbedenklich auf all diejenigen

---

1) Daher hätte der Präsident im Fall Sten.Ber.BT VI, S. 6611 korrekterweise die Aktuelle Stunde erst ausdrücklich schließen und den Minister sodann auf die Folgen seiner Intervention aufmerksam machen müssen; so auch Präs. Gerstenmaier im erstgenannten Fall.

2) So Abg. Rasner, Sten.Ber.BT V, S. 7390 (B)

3) Vgl. Sten.Ber.BT II, S. 7897 (D) f. und dazu Trossmann, Parlamentsrecht, S. 208 f., 268; ähnliche Situationen in Sten.Ber.BT I, S. 6887 (A) ff.; II, S. 4660; III, S. 3298 (D); IV, S. 8978 (D) f.

4) Vgl. z.B. Abg. Könen, Sten.Ber.BT IV, S. 8979 (A)

Fälle bezogen werden kann, in denen die Geschäftsordnung des Bundestages die Aussprache über einen Tagesordnungspunkt expressis verbis ausschließt [1].

Demgegenüber spielt das jederzeitige Rederecht der Regierungsvertreter in den A u s s c h u ß sitzungen des Bundestages keine zu Problemen führende Rolle [2]. Dem dortigen Beratungstyp entsprechend, wird das Wort gleichermaßen Abgeordneten und Regierungsvertretern dann erteilt, wenn sie einen Sachbeitrag zu leisten wünschen (vgl. auch § 33 Abs. 4 GOBT). Während die Ministerialbeamten als Regierungsbeauftragte hier noch nie auf ein vorrangiges Rederecht bestanden haben - was ihnen vom Selbstverständnis der Ausschüsse her auch verwehrt würde -, sie vielmehr in der Regel sogar erst nach einer allgemeinen Aussprache unter den Ausschußmitgliedern in die Erörterung der Sachfragen miteinbezogen werden, genießen der im Ausschuß erscheinende Minister oder sein Parlamentarischer Staatssekretär in der Diskussion eine natürliche Vorrangstellung, die ihnen jedoch nicht aus der Kompetenz des Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG, sondern aus ihrer Eigenschaft als politisch maßgebende Gesprächspartner des Ausschusses zuwächst. Nur in den Untersuchungsausschüssen nach Art. 44 GG hat der vereinzelt erhobene Anspruch, unter Berufung auf das jederzeitige Rederecht auch an Zeugen Fragen stellen zu können [3], den Widerspruch der Parlamentarier hervorgerufen und außer der einhellig interpretativ erschlossenen Verneinung dieses An-

---

1) Zum Teil überholte Zusammenstellung dieser Fälle bei Trossmann, Parlamentsrecht, S. 41. Soweit das Grundgesetz selbst eine Aussprache ausschließt - so in Art. 63 Abs. 1 bei der Wahl des Bundeskanzlers - handelt es sich um eine gegenüber Art. 43 Abs.2 S.2 GG speziellere, also das Rederecht der Regierung ausschließende Regelung; vgl. zur parallelen Problematik im Verhältnis Art. 10 nsV zum ns.StaatsgerichtshofG: ns.StGH, AöR 83, S. 444

2) Die folgenden Angaben sind wiederum Ergebnisse der vom Verfasser durchgeführten Befragung der Ausschußsekretäre.

3) Vgl. Partsch, Gutachten, aaO S.E 87

spruchs in der Kommentierung [1] auch zur Forderung der öffentlich-rechtlichen Abteilung des 45. Deutschen Juristentages geführt, daß das Recht auf jederzeitiges Gehör den Regierungsvertretern in Untersuchungsausschüssen - also auch in deren öffentlichen Sitzungen - nicht zustehen sollte [2].

b) Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG als Rechtfertigung eines zeitlich unbeschränkbaren Rederechts

Hierzu weist die Praxis des Bundestages schon seit ihren Anfängen [3] - besonders aber wieder während der 6. Wahlperiode [4] - regelmäßig wiederkehrende, heftige Kontroversen zwischen Regierung und Opposition auf. Den Regierungsvertretern wird vorgeworfen, durch allzu lange Interventionen die für Abgeordnete faktisch noch verbleibende Redezeit zu sehr einzuengen [5]. Da die von der Regierung nicht beanspruchte Zeit dann noch auf Regierungs- und Oppositionsparteien aufgeteilt werde, erstere aber durchweg bloß den Regierungsstandpunkt bekräftigten, wirke sich das Recht der Regierung, zeitlich unbeschränkt lange reden zu können, vor allem zum Nachteil der Opposition aus, deren mögliche Redezeit hierdurch sowohl absolut wie auch verhältnismäßig reduziert werde [6].

---

1) Vgl. Kleinrahm, Rechtspfleger 1962, S. 7; Maunz-Dürig, Rn. 48 zu Art. 44; Dennewitz-Schneider, Bonner-Kommentar, Art. 44 Erl. II,7

2) Vgl. Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages, Bd.II, S. E 173/4, dazu S. E 168-170

3) Vgl. z.B. Sten.Ber.BT III, S. 1011 (A) f.; 1111 (A); IV, S. 1846 (D)

4) Vgl. P. Schindler, Zum Streit um die gerechte Redezeitverteilung, ZfParl 1971, S. 253 und z.B. Sten.Ber.BT VI, S. 10743 (D) ff.; 10750 (D); 10775 (D) ff.

5) Trotz 'Nichtanrechenbarkeit' der Regierungsredezeit geht diese doch stets "zu Lasten" des Parlaments, da für Debatten von vorneherein nur eine bestimmte Zeit zur Verfügung steht, also aus tatsächlichen Gründen ein Zeitdruck entsteht. Vgl. Abg. Mommer, Sten.Ber.BT V, S. 13298 (D); Schröder, VI, S. 9995 (C)-und Situation in IV, S. 8978

6) Vgl. Abg. Ertl, Sten.Ber.BT V, S. 13302 (B)

Heftig kritisiert wurde auch der in der 6. Wahlperiode erfolgte Gebrauch des Rederechts zu dem Zweck, durch lange Ausführungen mehrerer Minister - zunächst erfolgreich - eine drohende Abstimmungsniederlage über den Haushalt des Bundeskanzlers hinauszuzögern [1].

Die Problematik des zeitlich unbeschränkten Rederechts der Regierung kam im 5. Bundestag anläßlich der Neufasung zahlreicher Geschäftsordnungsbestimmungen im Rahmen der sogenannten "kleinen Parlamentsreform" ausführlich zur Sprache[2]. Außer der schon erwähnten Mindermeinung der Abgeordneten Schoettle und Hofmann, daß im Plenum sprechende Regierungsvertreter der Geschäftsordnung des Bundestages unterständen, ihre Redezeit also sehr wohl beschränkbar sei [3], wurden zur Frage, wie einer "exzessiven Ausnutzung des Rederechts" [4] begegnet werden könne, folgende Meinungen vertreten:

- Die Bundesregierung müsse zur Verpflichtung veranlaßt werden, sich - unter grundsätzlicher Aufrechterhaltung ihrer Rechte nach Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG - freiwillig an die vom Bundestag beschlossenen oder generell gemäß § 39 Abs. 2 S. 1 GOBT geltenden Redezeiten zu halten [5].

In der aktuellen Stunde wird dieses Verfahren seit 1965 praktiziert: die Mitglieder der Bundesregierung haben sich im Wege des 'gentlemen agreement' gegenüber dem Bundestagspräsidenten verpflichtet, die in Ziff. 3 Abs. 2 der Anlage 3 zur Geschäftsordnung des Bundestages für je einen Beitrag bestimmte Redezeit von fünf Minuten einzuhalten [6].

- Durch Selbstbeschränkung in seiner Redezeit könnte das Parlament auf die Regierung einen "gewissen moralischen

---

1) Vgl. Sten.Ber.BT VI, 183. Sitzung vom 27.4.1972
2) Vgl. Sten.Ber.BT V, S. 13298 ff.
3) Vgl. aaO S.13303 (D) f.; dagegen Abg. Genscher, S.13304(A)
4) So Abg. Genscher, aaO
5) Vgl. Abg. Mommer, aaO S.13303 (A)
6) Vgl. Trossmann, Parlamentsrecht, S. 12

Druck" dahin ausüben, sich ebenfalls an die gemeinsam erarbeiteten Spielregeln zu halten [1].

- Der amtierende Präsident des Bundestages erhält die Befugnis, nach längeren Ausführungen eines Regierungsvertreters die Redezeit des nachfolgenden, eine abweichende Meinung vertretenden Abgeordneten entsprechend zu verlängern [2].

Mit der dann vom Bundestag beschlossenen Einfügung des oben zitierten § 39 Abs. 2 S. 4 in die Geschäftsordnung wurde letztgenannter Lösung zugestimmt, was in praxi bewirkte, daß - britischem Vorbild entsprechend - vor allem der Oppositionsführer nach Redehäufigkeit und Redezeit dem Bundeskanzler bewußt weitgehend gleichgestellt wurde [3].

- Die in der Geschäftsordnungsdiskussion wiederholt angeklungene Frage einer Beschränkbarkeit des Regierungsrederechts durch entsprechende Grundgesetzänderung [4] wurde demgegenüber nicht weiter verfolgt.

Wenngleich zuweilen auch Regierungsmitglieder ad hoc - Vereinbarungen im Ältestenrat folgend - ihre beabsichtigte Redezeit dem Präsidenten mitteilen und dieser sie dann - entsprechend § 33 Abs. 2 GOBT - auf den Zeitablauf aufmerksam macht [5], so hat sich doch, wie vor allem die Auseinandersetzungen der 6. Wahlperiode gezeigt haben, an der grundsätzlichen Problematik eines auf dem "jederzeit" des Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG beruhenden unbeschränkten Rederechts der Regierung vor allem in den entscheidenden Konfliktfällen nichts geändert. Soweit hierdurch speziell Wirkungsbereich und Rechtsstellung der parlamentarischen Opposition berührt werden, ist jedoch ergänzend der folgende, ebenfalls dem 'jederzeit' des Rederechts entnommene Aspekt zu berücksichtigen.

---

1) Vgl. die Abg. Mommer und Ertl, aaO S.13299(B) u.13301(D)

2) Vgl. die Abg. Dichgans, Mommer und Genscher, aaO S.13302 ff

3) Vgl. z.B. Sten.Ber.BT VI, S. 10390 (B), 10652 (A), 11023 (B)

4) Vgl. die Abg. Rasner und Klepsch, aaO S.13299 (A) und 13301 (D)

5) Vgl. z.B. Sten.Ber.BT VI, S. 11086 (B)

c) Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG als Begründung für die Nichtanrechenbarkeit der Regierungsredezeit auf diejenige der Mehrheitsfraktionen

Hier ist es vor allem die schon angesprochene weitgehende Identität der politischen Aussagen von Regierung und Regierungsparteien in Plenardebatten [1], die die jeweilige Opposition veranlaßte, sich immer wieder gegen den doppelten Vorteil zu wenden, der sich für die Mehrheit aus der Anwendung des Grundsatzes der Nichtanrechenbarkeit bei gleichzeitiger Zuteilung der Fraktionsredezeit nach den Mehrheitsverhältnissen ergibt [2].

Einen gewissen Ausgleich schafften die bis zur 5. Wahlperiode (einschließlich) erfolgten interfraktionellen Absprachen, nach denen den Oppositionsparteien der gleiche Anteil an Redezeit wie den Regierungsparteien zugebilligt wurde [3] (Redezeitmodell: Regierung - Regierungsparteien - Opposition im Verhältnis 1 : 1 : 1). Sie konnten das - ja schon vom Abgeordneten von Delbrück [4] in der Weimarer Nationalversammlung als Problem des Rederechts im parlamentarischen Regierungssystem angesprochene - Unbehagen an der grundsätzlich beibehaltenen Verselbständigung der Regierungsredezeit jedoch nicht beseitigen. Eine im Jahre 1958 von den Mehrheitsparteien nach ausführlichen Reden mehrerer "ihrer" Minister

---

1) Vgl. die Abg. Arndt, Sten.Ber.BT III, S.1116 (D); Schäfer, V, S. 2321 und Mommer, V, S. 2322 (B). Die Auffassung Loewenbergs, aaO S.469, die Lebendigkeit der "traditionellen Vorstellung von einer Regierung, die über der Politik ... und einem Parlament (stand), das ihr völlig ausgeliefert war", habe es verhindert, daß sich im Bundestag zwischen Regierungsmehrheit und Opposition klare Fronten herausgebildet hätten, dürfte wohl nur vom strengen Maßstab eines Parlaments britischer Prägung her gerechtfertigt und zudem zumindest durch die Entwicklung in der 6. Wahlperiode überholt sein.

2) Vgl. z.B. die Abg. Erler, Sten.Ber.BT III, S.1118 (B); Ertl, V, S. 13302 (B) und Barzel, VI, S. 6558 (A)

3) Vgl. Loewenberg, aaO S.468

4) Vgl. oben, Abschnitt 2 E III

gemäß § 39 Abs. 1 S. 2 GOBT durchgesetzte zeitliche Begrenzung der Debatte bei gleichzeitig mandatsentsprechender Quotelung der verbleibenden Redezeit [1] veranlaßte Teile der Opposition, die Frage der Anrechenbarkeit dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen. Das Gericht entschied jedoch zugunsten der Mehrheit, indem es, gestützt auf die Theorie der zwischen Gesamtparlament und Regierung verlaufenden Gewaltentrennung davon ausging, daß "in den Reden der Regierungsmitglieder ... in erster Linie der Standpunkt der Regierung zum Ausdruck (kommt), der sich mit dem der Parlamentsmehrheit nicht zu decken braucht" [2] (Redezeitmodell Regierung - Gesamtparlament im Verhältnis 1 : 1).

Erst die 6. Wahlperiode brachte einige interessante Neuerungen.

Vor dem Hintergrund einer klaren politischen Trennung von knapper Regierungsmehrheit und starker Oppositionsminderheit wurde in der Quotierung der tatsächlich in Anspruch genommenen Redezeit zwar noch grundsätzlich von dem überkommenen Redezeitmodell 1 : 1 : 1 ausgegangen,[3] der Anteil der Opposition auf Kosten der Mehrheit jedoch deutlich erweitert. Eine Analyse der ersten zwanzig Monate dieser debattenreichen Wahlperiode ergab für die tatsächlich beanspruchte Redezeit der einzelnen Gruppierungen folgende prozentuale Verteilung [4]:

Bundesregierung	: 25,89 %		
SPD-Fraktion	: 21,47 %	35,37 %	61,26 %
FDP-Fraktion	: 13,90 %		
CDU/CSU-Fraktion	: 38,74 %		

1) Vgl. Sten.Ber.BT III, S. 1057 ff., 1116 ff.

2) BVerfGE 10, S. 19

3) Bezeichnenderweise spricht sich die SPD als Regierungspartei nunmehr für dieses Modell aus, während die CDU/CSU als Oppositionsparteien jetzt für das Redezeitmodell Regierungsmehrheit (d.h. Regierung und Regierungsfraktionen) : Opposition im Verhältnis 1 : 1 eintritt, "da es im Bundestag ja nicht drei, sondern nur zwei politische Gruppen gebe"; vgl. Schindler, aaO S.254

4) Vgl. Schindler, aaO S.257

Damit übertraf die Redezeit der Opposition deutlich den bisherigen Durchschnittsanteil von 33 1/3 % (1:1:1 Modell).

Einen noch deutlicheren Schritt in Richtung auf das klassische, mit der Chancengleichheit motivierte Oppositionsmodell einer Halbierung der Gesamtredezeit zwischen Opposition und der als Einheit zusammengefaßten Regierung mit den sie tragenden Fraktionen, stellte dann die zur Plenardebatte über die Ostverträge im Februar 1972 zwischen Regierungsparteien und Opposition im Ältestenrat erzielte Einigung dar, die Redezeit für Regierung und Regierungsfraktionen insgesamt auf elfeinhalb, diejenige für die Oppositionsparteien auf zehneinhalb Stunden zu begrenzen [1]. Damit ist erstmalig auf die sich aus Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG abgeleitete Rechtsposition der Nichtanrechenbarkeit der Regierungsredezeit verzichtet und die Bestimmung über Einsatz und Rededauer für Regierungsmitglieder in freiwilliger Selbstbeschränkung weitgehend der Fraktionsführung der Mehrheitsparteien überlassen worden [2].

Es entfiel damit auch die gerade unter dem Gesichtspunkt der Anrechenbarkeit von Redezeiten immer wieder notwendig gewordene, jedoch häufig als anfechtbar empfundene Entscheidung darüber, in welcher Eigenschaft das mit gleichzeitigem Bundestagsmandat ausgestattete Regierungsmitglied [3] oder sein Parlamentarischer Staatssekretär nun gerade in die Debatte eingegriffen habe oder zu reden beabsichtige [4]. In der Praxis des Bundestages wird sich hier an den schon im Konstitutionalismus [5] entwickelten Grundsatz gehalten, daß entweder eine Erklärung des Redners selbst, oder die

---

1) Vgl. G. Gillessen, 'Faire Regel', in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.2.1972, S. 2

2) Vgl. hierzu z.B. H.-W. Kettenbach, Kölner-Stadt-Anzeiger vom 25.2.1972, S. 3

3) Also der Regelfall: vgl. A. Hess, Zur Parlamentsmitgliedschaft der Minister in Bund und Ländern (1946 - 1971), ZfParl 1971, S. 262 ff.

4) Vgl. z.B. Sten.Ber.BT II, S. 12101 (B); III, S. 6460 (B) - (D); V, S. 11582/7; VI, S. 1625 (D)

5) Vgl. Abg. Reichensperger, Verhandlungen des preußischen Abgeordnetenhauses 1863, S. 1227

Richtung des Herantretens an das Rednerpult über seine Eigenschaft Aufschluß erteilen: tritt er von der Regierungsbank her an, spreche er als Regierungsmitglied; kommt er von seinem Abgeordnetensitz, rede er in seiner Abgeordnetenеigenschaft [1]. Wie zweifelhaft dieses Kriterium des "Herkommens" indes ist, zeigt die Praxis zur Genüge [2], wobei vor allem die Gleichartigkeit des als Abgeordneter oder als Regierungsmitglied Gesagten immer wieder zu Nachfragen und Zweifeln Anlaß gibt.

Diese letztlich auf dem parlamentarischen Regierungssystem beruhende Möglichkeit, in beiden Funktionen - als Abgeordneter und als Minister - legitimerweise Gleichartiges sagen zu können, nimmt dann auch dem zuweilen noch zusätzlich genannten Kriterium des Redeinhalts [3] die Tauglichkeit als praktikables Unterscheidungsmerkmal. Somit muß das Fehlen eindeutiger Beurteilungskriterien dafür, wann ein Abgeordneten-Minister bei Äußerungen im Rahmen einer Plenardebatte [4] in der einen oder anderen Eigenschaft auftritt [5], als ein aus der parlamentarischen Praxis erwachsendes Argument für die grundsätzliche Anrechenbarkeit der Regierungsredezeit auf diejenige der Mehrheitsfraktionen angesehen werden, so daß diese Abgrenzungsproblematik dann auf den Bereich der weder im Bundestag, noch im Weimarer Reichstag [6] jemals

---

1) Vgl. außer Fn. 4 der Vorseite noch Sten.Ber.BT II, S.9190 (B); VI, S. 1092 (C); zustimmend: Maunz-Dürig, Rn. 23 zu Art. 43; Zinn-Stein, Anm. 3 zu Art. 95 hessV.; Apetz, aaO S.54

2) Vgl. bes. Sten.Ber.BT II, S. 12076 (C) ff.; III, S.6460 (B) ff.; V, S. 1128 (C)

3) Apetz, aaO S.54 m.w.N. Nach Maunz-Dürig, Rn. 23 zu Art. 43 fallen Äußerungen "parteipolitischen" Inhalts nicht mehr unter das Privileg des Art. 43 Abs. 2, S. 2: auch dies ein für die praktische Entscheidung kaum brauchbares Kriterium.

4) Anders natürlich bei Regierungserklärungen; vgl. dazu unten 5b)

5) Auch A. Arndt, DVBl. 1965, S. 954 betont, daß Bundesminister "unauflöslich zugleich auch als Bundestagsabgeordnete" sprechen.

6) Vgl. oben, Abschnitt 2 E III

aktuell gewordenen Frage eines förmlichen Ordnungsrufes gegenüber Abgeordneten-Ministern reduziert werden könnte. Ob sich insgesamt eine Notwendigkeit für diese generelle Anrechenbarkeit ergibt, kann nur nach Klärung der nun zu erörternden, allgemeinen Frage nach Funktion und adäquater Gestalt eines exekutiven Rederechts im parlamentarischen Verfassungssystem beantwortet werden.

5. Die Funktion des exekutiven Rederechts im parlamentarischen Regierungssystem

a) Ausgangspunkt

Die mit den bisherigen Ausführungen belegte beträchtliche Inkongruenz zwischen dem weitreichenden theoretischen Geltungsanspruch und der nur noch eingeengten, überall von starken parlamentarischen Gegenkräften bedrängten praktischen Handhabung des jederzeitigen Rederechts, hat keinen Aspekt dieser Kompetenz unberührt gelassen. Die parlamentarische Praxis reibt sich an der überkommenen Auffassung dieses Rechts mittlerweile an so vielen Stellen, daß einer grundlegenden Überprüfung von Funktion und Ausgestaltung des exekutiven Rederechts nicht mehr mit der Berufung auf einen noch unverändert gültigen, herkömmlichen Sinn des Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG ausgewichen werden kann [1].

Keinem Zweifel unterliegt die, aus der Notwendigkeit zur Überbrückung der (auch dem parlamentarischen Regierungssystem zugrunde liegenden) Gewaltenteilung resultierende grundsätzliche Berechtigung eines in der Verfassung abgesicherten Rederechts der Regierung [2].

Fraglich kann nur sein, in welchem Verhältnis diese Exekutivkompetenz zu den Beratungsbedingungen des Parlaments zu stehen hat. Das "jederzeit" des Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG weist

---

1) So aber noch BVerfGE 10, S. 4 ff. (18); dagegen bes. A. Arndt, Das nicht erfüllte Grundgesetz, S. 19 ff. und Grube, aaO S.77; wie das Bundesverfassungsgericht: Schmidt-Bleibtreu-Klein, Rn. 6 zu Art. 43 und Spitta, aaO S.188

2) Vgl. oben, Abschnitt 3, C I 1

ihr hier den absoluten Vorrang zu.

Im Konstitutionalismus mag dies gerechtfertigt, zur Gewährleistung der notwendigen Gewaltenkooperation sogar unerläßlich gewesen sein, da nur ein, dem Einfluß des Parlaments ganz entzogenes - eben "jederzeitiges" - Rederecht die Regierung einerseits vor der unerwünschten 'Parlamentarisierung' bewahren konnte, sie andererseits aber auch davor schützte, als Opfer dualistischer Bestrebungen einer Parlamentsmehrheit geschäftsordnungsmäßig von der aktiven Teilnahme an den Beratungen der Volksvertretung ganz oder teilweise ausgeschlossen oder in der Geltendmachung legitimer Regierungsinteressen behindert zu werden [1]. Mit der institutionalisierten Unabhängigkeit von Regierung und Volksvertretung in Einklang stehend, war ein so gestaltetes Rederecht darüber hinaus zugleich sichtbarer Ausdruck der herrschend obrigkeitsstaatlichen Auffassung von der "über den Parteien stehenden Regierung" [2].

Diese strukturellen und politischen Voraussetzungen, welche im Konstitutionalismus von vorneherein dazu drängten, sich unter Außerachtlassung differenzierender Möglichkeiten für die absolute Lösung des "jederzeit" zu entscheiden bzw. sie zu übernehmen [3], haben im parlamentarischen Regierungssystem ihre vorentscheidende Zwangskraft weitgehend verloren. Die Bundesregierung des Art. 62 GG steht nicht "über" dem Bundestag - sie ist 'regierende Repräsentanz der Parlamentsmehrheit' [4] -, personell in der Regel aus ihr rekrutiert, institutionell insgesamt von ihr abhängig. Gestützt auf diese Majorität, deren politische Führungsspitze sie zugleich darstellt, braucht sie - im Gegensatz zu ihren konstitutionellen 'Vorgängern' - keine von der Parlamentsmehrheit drohende geschäftsordnungsmäßige Verkürzung ihres Rechts zu fürchten,

---

1) Vgl. oben, Abschnitt 2 bes. C III

2) Vgl. Gillessen, aaO

3) Vgl. oben, Abschnitt 2

4) Vgl. z.B. A. Arndt, Das nicht erfüllte Grundgesetz, S. 18 f.

im Rahmen ihrer parlamentarischen Verantwortlichkeit oder verfassungsmäßigen Initiativbefugnisse (z.B. Art. 76 Abs.1 GG) vor dem Parlament angemessen zu Wort zu kommen. Selbst in dem vom Grundgesetz nicht ausgeschlossenen Fall einer Minderheitsregierung [1], in dem also die parlamentarische Opposition ihre Mehrheit geschäftsordnungsmäßig gegen die Regierung einsetzen könnte, wäre nicht mehr nur ein verbürgtes "jederzeitiges" Rederecht in der Lage, der Regierung die Möglichkeit zu sichern, in ausreichendem Maße ihren Standpunkt im Parlament darlegen zu können. Die im Lichte der Grundwerte der Verfassung vorzunehmende Interpretation der einzelnen Verfassungsnormen [2] würde hier zum Ergebnis führen, müssen, daß auch bei einem einfachen - also nicht 'jederzeit' gewährten - Rederecht es Funktion und Verantwortlichkeit der Exekutive im parlamentarischen Regierungssystem zwingend gebieten, der Regierung während der Beratungen des Parlaments genügend Gelegenheit zur Darlegung des Regierungsstandpunktes zu geben.

Die Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems zwingen also nicht strukturell, d.h. von Vorneherein, zu der extremen Lösung des "jederzeit", sondern erlauben und verlangen zugleich eine differenziertere, an den verschiedenen Funktionen und Auswirkungen des exekutiven Rederechts orientierte Betrachtungsweise.

Inwieweit die hierbei - und bei der entsprechenden Erörterung zum Rederecht des Bundesrates - gewonnenen Erkenntnisse insgesamt dann in einer praktikablen textlichen Normierung des Rederechts adäquat faßbar sind, wird abschließend gesondert beurteilt werden müssen [3].

---

1) Vgl. Maunz-Dürig, Rn. 8 zu Art. 68; Hamann-Lenz, Erl. zu Art. 68 m.w.N.

2) Vgl. BVerfGE 19, 206 ff.(22/); 13, 290 ff.(317); 9, 237ff. (248); v. Mangoldt-Klein, S. 9 ff.; Hamann-Lenz, Einf. S. 110 ff.(112); Maunz, Deutsches Staatsrecht, § 9 II

3) Die infolge der Nichtöffentlichkeit und Sachbezogenheit unproblematische, nicht an Verfassungs- oder Geschäftsordnungskompetenzen, sondern am sachlichen Vorrang ausgerichtete Handhabung des Rederechts in den Ausschüssen (vgl. oben, C I 4a) erlaubt es, die folgenden Erörterungen auf die eigentliche, allein die notwendige textliche Fassung des Art. 43 Abs.2 S.2 GG entscheidende Problematik des Rederechts im Plenum zu beschränken.

b) Regierungserklärungen außerhalb der Tagesordnung

Eine seiner wesentlichen Funktionen erhält das exekutive Rederecht durch seinen Bezug zur parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung. Diese bedingt nämlich nicht nur eine Auskunftspflicht der Regierungsmitglieder,[1] vielmehr prägt sie zugleich das Rederecht zu einer Befugnis, der Regierung, von sich aus das Parlament über alle Entscheidungen oder Vorhaben im Rahmen ihres, als Kollegium direkt [2] oder indirekt (über die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers) zu verantwortenden Tätigkeitsbereichs in Form von sogenannten Regierungserklärungen [3] informieren zu können. Allein dadurch wird der Korrespondenz zwischen Rechenschaftspflicht und notwendig entsprechendem Mitteilungs- und Mitwirkungsrecht in vollem Umfang genügt.

Diese zeitlich wie thematisch ausschließlich von den Handlungsbedingungen der Exekutive bestimmte Funktion des Rederechts verlangt nach einer, von allen Bindungen an die jeweilige Tagesordnung des Parlaments befreienden Fassung des Rederechts. Nur sie ermöglicht es der Regierung, zu aktuellen, mitunter unvermittelt erfolgenden Entwicklungen oder Entscheidungen vor den Abgeordneten kurzfristig notwendige Erklärungen abzugeben [4].

---

1) Vgl. oben, Abschnitt 3, A I

2) Vgl. dazu z.B. v. Mangoldt-Klein, Art. 65 Anm. II

3) Definition des GO-Ausschusses des 2. Bundestages: "Eine Regierungserklärung ist eine vor dem Bundestag abzugebende Erklärung des Bundeskanzlers nach Art. 65 GG oder eine im Auftrag der Bundesregierung abzugebende Stellungnahme zu den in der Erklärung anzusprechenden Fragen oder Tatsachen. Äußerungen eines Regierungsmitgliedes während einer Aussprache des Hauses innerhalb oder außerhalb der Tagesordnung besitzen nicht den Rang einer Regierungserklärung" Vgl. Lechner-Hülshoff, S. 206. Regierungserklärungen können nur vor dem Plenum, nicht vor den Ausschüssen abgegeben werden. Vgl. Trossmann, Parlamentsrecht, S. 214

4) Beispiele für Regierungserklärungen, durch die Aussprachen zu sachlich vom Erklärungsinhalt abweichende Tagesordnungspunkte unterbrochen wurden: Sten.Ber.BT III, S. 6122 (B); III, S. 6700 (B)

Für eine zeitliche Beschränkbarkeit dieser, allein aus ihrem sachlichen Gehalt lebenden Erklärungen, besteht kein Anlaß.

Soweit demnach das exekutive Rederecht zur Abgabe von Regierungserklärungen zu tagesordnungsfremden Sachverhalten ermächtigen soll, wird ihm nur die gegenwärtige textliche Fassung im Sinne des "jederzeit" gerecht.

c) Regierungserklärungen zu Tagesordnungspunkten

Auch zu Tagesordnungspunkten muß die Regierung ihren Standpunkt im Parlament vortragen können. In praxi macht sie von diesem Aspekt des Rederechts regelmäßig Gebrauch, wobei sie die Absicht, eine Erklärung abzugeben, in der Regel vorher dem Bundestagspräsidenten mitteilt, der sie als gesonderten Punkt ausdrücklich in die Tagesordnung mit aufnehmen läßt [1].

Zugleich aber muß der Bundeskanzler die für den Debattenverlauf sinnvolle Möglichkeit haben, jederzeit mit Erklärungen nach Art. 65 S. 1 GG in die Aussprache eingreifen, um deren Ergebnisse für das die Bundespolitik leitende Verfassungsorgan kommentieren oder verbindlich akzeptieren und damit dem Parlament insgesamt zeitlich und sachlich unnötige Erörterungen ersparen zu können. Die Funktion seines Rederechts weist hier Parallelen zu demjenigen des Ausschuß-Berichterstatters auf, dem durch § 33 Abs. 3 S. 3 GOBT ein "jederzeitiges" Rederecht verliehen wird, um ihn in die Lage zu versetzen, sachlich korrigierend oder Stellung nehmend den Debattenverlauf zugunsten einer effektiven am Beratungsziel orientierten Aussprache beeinflussen zu können.

Tagesordnungsbezogenen Regierungserklärungen kommt also im Rahmen der parlamentarischen Beratungen ein funktionaler Vorrang vor Wortmeldungen der Abgeordneten zu. Als außerhalb der eigentlichen streitigen Diskussionsbeiträge liegende verbindliche Festlegung der Regierungspolitik fehlt ihnen der 'Kampfcharakter', der die Frage einer Beschränkung der Redezeit nahelegen würde. Die Dauer der Erklärungen hängt auch hier allein vom sachlichen Gehalt der Darlegungen

---

1) Vgl. Trossmann, Bundestag, S. 138

ab, den zu bestimmen wiederum allein Sache der Regierung ist. Auch von daher also verbietet sich jede zeitliche Beschränkung des zu diesem Zweck ausgeübten Rederechts.

Somit ist festzuhalten, daß das exekutive Rederecht, soweit es tagesordnungsbezogene Regierungserklärungen ermöglichen soll, eine Textfassung verlangt, die ihr die Unabhängigkeit von der Redeordnung des Bundestages und zugleich die zeitliche Unbeschränkbarkeit sichert. Hier bietet sich wiederum nur das 'jederzeit' als adäquate Formulierung an.

d) Die Teilnahme der Regierungsvertreter an Aussprachen des Bundestages (Debattenbeiträge)

Die Mehrzahl der erwähnten [1], im Bundestag um das exekutive Rederecht entstandenen Auseinandersetzungen betraf Ministerreden, die innerhalb der allgemeinen Aussprachen des Plenums als Diskussionsbeiträge gehalten wurden.

Die Überprüfung der Frage, welche Funktionen das exekutive Rederecht im Rahmen der Plenardebatte des Bundestages zu erfüllen hat, muß also vor allem unter dem Blickwinkel der hier streitig gewordenen drei Fragen erfolgen:

- Freie Wählbarkeit des Redezeitpunktes für Regierungsvertreter?
- Zeitlich unbeschränkbares Rederecht?
- Anrechenbarkeit der Regierungsredezeit auf die der Mehrheitsfraktionen?

Die freie Wählbarkeit des Redezeitpunktes als Ausfluß des 'jederzeit' ist damit gerechtfertigt worden, daß es den Regierungsmitgliedern unbenommen sein müsse, "zu jedem Diskussionsbeitrag sofort ihre Meinung sagen" zu können [2]. Diese Auffassung beruht auf der Überzeugung, die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung und das 'Recht des Angegriffenen zur Gegenwehr' verlange ein über der

---

1) Vgl. oben, Abschnitt 3, C I 4

2) So Abg. Schäfer, Sten.Ber.BT V, S. 2319 (A); vgl. auch Abg. Mommer, Sten.Ber.BT V, S. 13299 (A)

Redeordnung des Parlaments rangierendes sofortiges Reaktionsrecht. Als weiteres Argument für die Notwendigkeit eines solchen Rechts auf freie Wahl des Interventionszeitpunktes ließe sich noch der 'sachliche Informationsvorsprung' der Regierungsvertreter anführen. Sie haben die Möglichkeit, sich stets das überlegene Fachwissen und die Erfahrungen der Ministerialbürokratie dienstbar zu machen. Dies könnte es rechtfertigen, ihnen - wiederum in Analogie zum Berichterstatter (§ 33 Abs. 3 S. 3 GOBT) - ein jederzeitiges Rederecht zu geben: Zugunsten des Sachgehalts der Debatte könnten sie sogleich alle evidenten Fehleinschätzungen berichtigen und damit aus der weiteren Debatte heraushalten.

Die genannten in Frage kommenden Gesichtspunkte liefern jedoch keine überzeugende Begründung für die Notwendigkeit einer freien Wählbarkeit des Redezeitpunktes für Regierungsvertreter.

Eine allgemein akzeptierte Diskussionsregel, dem Angegriffenen stets - unter Übergehung der übrigen noch anstehenden Wortmeldungen - sofort das Wort zur Erwiderung erteilen zu müssen, besteht nicht. Sie wäre auch nicht praktikabel: jede Widerlegung eines 'Angriffs' stellt in seiner Wirkung wieder eine Kritik an der zurückgewiesenen Auffassung dar. Sollte fairerweise dem hierdurch Attackierten nun wieder das Wort erteilt werden müssen, wäre eine Diskussion in größerem Kreise praktisch ausgeschlossen. Der in bezug auf seine Amtsführung im Plenum angesprochene Minister kann also als Angegriffener nicht beanspruchen, sofort antworten, sondern nur, überhaupt erwidern zu können.

Gleiches gilt auch unter dem Aspekt der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder. Diese verlangt nur die grundsätzliche Möglichkeit zur Darlegung und Rechtfertigung der eigenen Amtsführung, nicht aber ihre Befugnis, auf jeden Diskussionsbeitrag sogleich eingehen zu können. Vielmehr müssen die beiden miteinander korrespondierenden Seiten der parlamentarischen Regierungsverantwortung: das Recht der Abgeordneten zur Erörterung und Kritik der Regierungspolitik (das parlamentarische Kontroll- und Informations-

recht) und das Recht der Regierungsmitglieder, sich persönlich rechtfertigen zu können, in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Keine Befugnis kann für sich einen funktionalen Vorrang beanspruchen. Das Recht der Regierungsmitglieder, zusätzlich zu dem ebenfalls schon die Regierungspolitik rechtfertigenden Abgeordneten der Mehrheitsfraktionen noch jeweils selbst auf jeden kritischen Einwand sofort erwidern zu können, schafft aber ein, zumindest von der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung her nicht gefordertes und nicht gerechtfertigtes Kompetenzungleichgewicht.

Dieses zugunsten der Regierung ausfallende Ungleichgewicht wird auch nicht durch den "sachlichen Informationsvorsprung" der Exekutive - als Begründung für eine jederzeitige Aufklärungs- und Redebefugnis - gerechtfertigt. Die infolge der Tendenz zur zunehmenden Politisierung der Plenardebatte [1] sich verringernde Bedeutung hochspezialisierten Fachwissens für die Aussprache und die Tatsache, daß auch die Fraktionen ihrerseits über äußerst qualifizierte Spezialisten verfügen, hat dazu geführt, daß direkte fachliche 'Aufklärungen' von seiten der Regierung weder geleistet noch gefordert werden, daher eine solche Fähigkeit auch nicht geeignet sein kann, ein nach seinem Interventionszeitpunkt frei bestimmbares Rederecht zu rechtfertigen.

Die notwendig parteiische Haltung der Regierung verbietet es schließlich auch, sie hier mit dem zum jederzeitigen Rederecht ermächtigten Ausschuß-Berichterstatter zu vergleichen, dem diese Befugnis in seiner neutralen Eigenschaft als über den politischen Gruppen stehender Referent des Ausschusses verliehen wurde.

Gibt es demnach keinen funktional zwingenden Grund, Regierungsmitgliedern das Recht zur freien Wahl ihres Redezeitpunktes bei Plenaraussprachen zu gewähren, sie vielmehr nur beanspruchen können, überhaupt gehört zu werden, so würde dieser Anspruch durch die Unterstellung ihrer Rede-

---

1) Vgl. oben, Abschnitt 3, A III 1

kompetenz unter die - in bezug auf die parlamentarische Redeordnung im allgemeinen, die Bestimmung der Redner-Reihenfolge im besonderen bestehende - Leitungsgewalt des Bundestagspräsidenten in keiner Weise beeinträchtigt werden. Der amtierende Präsident hätte dann einerseits dafür zu sorgen, daß die betroffenen Regierungsmitglieder zu einem dem Inhalt und Verlauf der Debatte angemessenen Zeitpunkt einmal oder öfter zu Wort kommen - eine Aufgabe, die ihm vergleichbar schon jetzt § 33 Abs. 1 GOBT stellt [1] -, er wäre aber andererseits auch in der Lage, die oben dargelegte, kritisierte Handhabung des Rederechts (also insbesondere die Häufung von Ministerreden und betontes Eingreifen in die Debatte bei günstigen Fernsehzeiten) zu verhindern.

Die Notwendigkeit eines zeitlich unbeschränkten Rederechts für Regierungsvertreter begründet das Bundesverfassungsgericht [2] mit einem zwischen Regierung und Parlament bestehenden Spannungsverhältnis:

> "Wenn auch in einer parlamentarischen Demokratie die Auffassungen der Regierung in der Regel mit denen der Parlamentsmehrheit harmonieren und wenn auch, wie hier, alle Regierungsmitglieder gleichzeitig Abgeordnete sind, so bleibt doch ein Spannungsverhältnis zwischen dem Parlament als dem Gesetzgebungs- und obersten Kontrollorgan und der Regierung als der Spitze der Exekutive bestehen. Dieses Spannungsverhältnis rechtfertigt ein zeitlich unbeschränktes und grundsätzlich unbeschränkbares Recht der Regierung, ihren Standpunkt im Parlament darzulegen und zu verteidigen."

Diese Begründung überzeugt nicht.

Der eigentliche Inhalt des Spannungsverhältnisses wird nicht erläutert. Es bleibt unklar, weshalb daraus gerade die Unbeschränkbarkeit des exekutiven Rederechts folgt. Erst die

---

1) § 33 Abs. 1 GOBT: "Der Präsident bestimmt die Reihenfolge der Redner. Dabei soll ihn die Sorge für sachgemäße Erledigung und zweckmäßige Gestaltung der Beratung, die Rücksicht auf die verschiedenen Parteirichtungen auf Rede und Gegenrede und auf die Stärke der Fraktionen leiten; insbesondere soll nach der Rede eines Mitgliedes oder Beauftragten der Bundesregierung eine abweichende Meinung zu Wort kommen."

2) BVerfGE 10, S. 4 ff. (17), ebenso Gehring, Parlament-Regierung-Opposition, S. 274/5

nähere Ermittlung der dieser Aussage zugrunde liegenden Vorstellung vom systematischen Verhältnis der legislativen zur exekutiven Gewalt erbringt hier Aufschluß. Aus einem Spannungsverhältnis der beiden Gewalten zueinander läßt sich nämlich nur dann eine solche grundsätzliche Unbeschränkbarkeit herleiten, wenn man davon ausgeht, daß Regierung und Parlament nicht nur als Verfassungsinstitutionen voneinander getrennt sind - was sich unmittelbar aus dem Grundgesetz ergibt -, sondern die Regierung auch von ihrem politischen Repräsentationsauftrag her eine qualitativ eigenständige, letztlich gesondert legitimierte Kraft darstellt, die selbständige und andere politische Ansprüche zur Geltung bringt als sie im Parlament repräsentiert werden. Parlament und Regierung stehen sich nach dieser Auffassung also von ihren Argumentationsvoraussetzungen her als zwei in ihrem politischen Auftrag voneinander grundsätzlich abweichende Verfassungsorgane gegenüber, so daß keines von beiden beanspruchen könnte, das andere in seiner politischen Selbstdarstellung in irgendeiner Weise einzuschränken. Trotz des im Urteil erfolgten Hinweises auf das parlamentarische Regierungssystem geht das Bundesverfassungsgericht in seiner Vorstellung von den Beziehungen der Legislative zur Exekutive also letztlich noch ganz von dem klassischen, dualistischen Modell einer dem Gesamtparlament gegenübergestellten, weitgehend verselbständigten Regierung aus [1].

Diese Auffassung wird weder dem Anspruch noch der Verfassungswirklichkeit des parlamentarischen Regierungssystems gerecht. Schon Adolf Arndt [2] hat dies in seiner erwähnten Besprechung des Verfassungsgerichtsurteils kritisiert, indem er feststellte, die Regierung werde hier zum Repräsentanten eines fiktiven politischen Gemeinwillens emporstilisiert, den es gegenüber den parteiischen Forderungen der Parlamentsgruppierungen zu vertreten und durchzusetzen gelte.

Der vom Bundesverfassungsgericht selbst als 'Regel' festgestellten Übereinstimmung der Auffassungen der Regierung

---

1) So auch A. Arndt, Das nicht erfüllte Grundgesetz, S. 20; N. Gehring, Parlament-Regierung-Opposition, S. 272; Grube, aaO S.77

2) Das nicht erfüllte Grundgesetz, S. 19f.

mit denen der Parlamentsmehrheit kommt aber für die Ermittlung der Funktion des exekutiven Rederechts nicht nur die bloß beiläufige Bedeutung zu, die ihr das Gericht in seiner Abwägung gegenüber dem Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Gesamtparlament zumißt. In dieser Übereinstimmung dokumentiert sich vielmehr die strukturell-politische Grundbedingung der parlamentarischen Regierungsweise, nämlich die vom gleichen Wählerauftrag her legitimierte politische Einheit von Regierung und Regierungsparteien, die zumindest im Bereich der öffentlich geführten Diskussion, wie sie die Plenardebatte darstellt, den institutionell verankerten Gegensatz von Regierung und (Gesamt)Parlament in praxi eindeutig überlagert [1]. Ein inhaltlich allein von der Regierung, nicht aber den Mehrheitsparteien, vertretener politischer Standpunkt, der zur Rechtfertigung eines unbeschränkbaren Rederechts dienen könnte, taucht hier also gar nicht auf.

Gibt es also seiner politischen Substanz nach keinen von dem politischen Wollen der Mehrheit isolierbaren spezifischen 'Regierungsstandpunkt', so sind es dennoch allein die Regierungsmitglieder, die diesen gemeinsamen Willen im staatlichen Exekutivbereich in 'praktische Politik' umsetzen. Diese ihre Eigenschaft als Spitzen der vollziehenden Gewalt sowie die damit verbundene Pflicht, ihre Amtsführung und Initiativen persönlich vor den Abgeordneten zu vertreten, gibt den Äußerungen der Regierungsmitglieder allerdings in der Tat eine besondere Qualität [2].

Berücksichtigt man jedoch, daß sich ja auch die Darlegungen und Rechtfertigungen der Mehrheits a b g e o r d n e t e n auf die einzelnen konkreten Amtshandlungen 'ihrer' Minister beziehen, bzw. diese sogar selbst als Abgeordnete die Politik 'der Regierung' verteidigen können, so reduziert sich

---

1) Vgl. Gehring, Parlament-Regierung-Opposition, S. 237; Fr. Schäfer, aaO S.214 f., 302 f.; zum hiermit korrespondierenden Gewaltenteilungs-Aspekt vgl. oben, Abschnitt 3, A III 3

2) Vgl. auch Fr. Halstenberg, Parlament und Regierung im gegenseitigen Spannungsverhältnis, in: Recht und Politik, 1969, S. 135 ff. (137) und Köppler, aaO S.173 f.

die Definition eines spezifischen 'Regierungsstandpunktes' auf den personalen Gesichtspunkt, wonach es sich hierbei um die persönlichen, in ihrer Amtseigenschaft abgegebenen Stellungnahmen der Regierungsmitglieder handelt, mit der sie ihr eigenes, dem Parlament gegenüber zu verantwortendes politisches Handeln, also ihre Amtsführung darlegen und persönlich rechtfertigen. Daß ihnen hierfür ausreichend Gelegenheit gegeben werden muß, ist selbstverständlich. Dafür aber, daß sie ihre Handlungweise vor dem Parlament zeitlich unbeschränkt sollen darstellen und rechtfertigen können, fehlt es an einem einleuchtenden sachlichen Grund. Das bloße institutionelle Gegenüber von Regierung und Parlament allein stellt jedenfalls für diese, im Beziehungsfeld beider Verfassungsorgane zueinander liegende Frage ein neutrales, irrelevantes Faktum dar, aus dem sich Konsequenzen für die Dauer der Regierungsredezeiten im Plenum nicht ableiten lassen.

Es ist demnach festzustellen, daß das exekutive Rederecht im parlamentarischen Regierungssystem es funktional nicht erfordert, den Regierungsvertretern - anders als den Abgeordneten - zeitlich unbeschränkbare Ausführungen im Parlament zu ermöglichen. Vielmehr könnte die Redezeit zu ihren einzelnen Wortmeldungen im Sinne von § 39 Abs. 2 GOBT durchaus begrenzt und - auf Antrag - vom amtierenden Präsidenten unter Berücksichtigung des grundsätzlich gegebenen Anhörungsrechts der Regierungsmitglieder dem jeweiligen Inhalt und Verlauf der Debatte angepaßt (§§ 33 Abs. 1 S. 2, 39 Abs. 2 S. 3 GOBT) entsprechend verlängert werden, ohne daß damit die tatsächliche Möglichkeit der Regierung zur Selbstdarstellung und Rechtfertigung in substantieller, die Gefahr eines Verstoßes gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz heraufbeschwörenden Weise beschränkt werden würde [1].

Haben die bisherigen Darlegungen zur Ablehnung der Auffassung geführt, daß im Rahmen einer Plenaraussprache zwischen

---

1) So im Ergebnis auch die Abg. Schoettle und Hofmann, vgl. oben, C I 3

einem nur von Regierungsmitgliedern vertretenen (und vertretbaren) politisch spezifischen 'Regierungsstandpunkt' und einem davon substantiell abweichenden Standpunkt der Regierungsparteien differenziert werden muß, so ist damit auch die Frage der Anrechenbarkeit der Regierungsredezeit auf diejenige der Mehrheitsfraktionen in bejahendem Sinne präjudiziert.

In der Tat muß es vom wesentlichen Sinn der Plenardebatte her, die Tagesordnungspunkte von allen im und durch den Bundestag repräsentierten politischen Auffassungen her kritisch zu erörtern, unmittelbar einleuchten, die in der Aussprache als politische Argumentationseinheit auftretende Regierungsmehrheit auch in bezug auf die ihr insgesamt zuzubilligende Redezeit als einheitliche Gruppierung zu behandeln.

Die Auffassung [1], die vom Ansatz des Prinzips der Chancengleichheit zwischen Oppositionsminderheit und Regierungsmehrheit her ebenfalls zum Erfordernis der Anrechnung der Regierungsredezeit kommt, befürwortet dabei die Aufteilung der Gesamtredezeit zwischen beiden Gruppierungen im Verhältnis 1 : 1. Diese Forderung wird jedoch der erwähnten, bei der Erfassung des exekutiven Rederechts zu berücksichtigenden 'personalen Komponente' des Regierungsstandpunktes nicht gerecht: Anders als die Abgeordneten, die ihre Zustimmung oder Ablehnung der Regierungspolitik als nicht unmittelbar Handelnde zum Ausdruck bringen, resultiert aus der Regierungsfunktion und der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Minister ihre Pflicht, immer eigenes Handeln persönlich vor den Abgeordneten zu rechtfertigen. Dementsprechend werden sie in Kritik, Anregungen und Anfragen auch durchweg selbst angesprochen, so daß sie hierauf antworten, Erläuterungen erteilen, Richtigstellungen vornehmen oder Vorwürfe zurückweisen müssen.

---

1) Gehring, Parlament-Regierung-Opposition, S. 275; Fr. Schäfer, aaO S.214, 302

Die Notwendigkeit dieser Erwiderungen, die also weniger politische Entscheidungen als vielmehr die - angegriffene - administrative Qualifikation des Ministers betreffen und sie verteidigen sollen, läßt es gerechtfertigt erscheinen, einen zusätzlichen Redezeitbonus beim Kontingent der Regierungsmehrheit anzusetzen, wie dies etwa bei der anläßlich der Ostdebatte der 6. Wahlperiode getroffenen Redezeitvereinbarung der Fall war: Regierungsmehrheit und die Oppositionsparteien einigten sich auf eineRedezeitverteilung im Verhältnis 11,5 : 10,5 Stunden. Dieses Beispiel liefert auch ein an den entsprechenden Erfahrungen der parlamentarischen Praxis orientierten Anhaltspunkt für die Bestimmung der erforderlichen Höhe dieses Bonus. Er wäre demnach auf rund 5 % der Gesamtredezeit anzusetzen [1]. Wesentlich hierbei ist jedoch, daß es sich um eine unselbständige, d.h. von vorneherein aus grundsätzlichen Erwägungen gewährte Redezeitdifferenz handelt, die der Regierungsmehrheit auch dann erhalten bleibt, wenn sie nicht von Regierungsmitgliedern in genannter Funktion, sondern von Abgeordneten der Mehrheitsfraktion genutzt wurde. Nur so läßt sich verhindern, daß die bei der Praktizierung einer Anrechenbarkeit ausgeräumte Streitfrage, in welcher Eigenschaft ein Abgeordneter-Minister in concreto gerade gesprochen hat, nicht doch wieder Bedeutung erlangt.

Zusammenfassend ist also festzustellen, daß die Funktion des exekutiven Rederechts im parlamentarischen Regierungssystem weder fordert, den Mitgliedern der Regierung bei ihrer Beteiligung an Plenaraussprachen ein freies ('jederzeit') Wahlrecht hinsichtlich ihres Redezeitpunktes einzuräumen, noch verlangt, ihnen ein zeitlich unbeschränktes Rederecht

---

1) N. Gehring, aaO S.274 f. befürwortet die volle Anrechnung der Regierungszeit (1:1 Modell) bei gleichzeitiger Beibehaltung des zeitlich unbeschränkten Rederechts der Minister. Die Konsequenzen dieser Auffassung sind bedenklich: der für die Abgeordneten der Regierungsparteien verbleibende restliche Anteil an Redezeit könnte u.U. so geschmälert werden, daß dies den Kernbereich des durch Art. 38 GG gewährleisteten Abgeordneten-Rederechts berührt. Vgl. dazu v. Mangoldt-Klein, Anm. IV 1a zu Art. 38 m.w.N.

zu gewährleisten. Die jede Plenardebatte des Bundestages kennzeichnende, letztlich auf der Struktur des parlamentarischen Regierungssystems beruhende politische Argumentationseinheit von Regierung und Regierungsmehrheit gebietet es vielmehr, die von Regierungsmitgliedern und ihren Beauftragten beanspruchte Redezeit auf das Redezeitkontingent der Regierungsparteien anzurechnen, wobei dieses Kontingent um das der Oppositionsparteien um einen circa fünfprozentigen 'Regierungsbonus' zu übersteigen hat.

e) Das Rederecht der Regierungsmitglieder trotz geschäftsordnungsmäßig erfolgtem Ausschluß der Aussprache

Die Geschäftsordnung des Bundestages (bzw. des Vermittlungsausschusses) bestimmt, daß außer bei der Kanzlerwahl nach Art. 63 Abs. 1 GG (= § 4 Abs. 1 GOBT) [1] eine Aussprache unzulässig ist:

1. Im Rahmen der Fragestunde (vgl. Anlage 2 zur GOBT).
2. Vor der Entscheidung über den Einspruch gegen einen Ordnungsruf oder Ausschluß (§ 43 S. 3 GOBT).
3. Bei der Beratung des Vorschlages des Vermittlungsausschusses (§ 10 GOVermA).
4. Bei der Beratung eines Einspruchs des Bundestages (§ 92 S. 1 GOBT).

Es fragt sich, ob Regierungsvertretern auch in diesen Situationen das Recht zustehen muß, zu den Abgeordneten zu sprechen.

Hinsichtlich der Möglichkeit zur Abgabe von Regierungserklärungen ist dies oben bejaht worden.

Zu überprüfen bleibt hier also nur die in der Praxis umstrittene Befugnis der Regierung, anders als die Abgeordneten, zu den betreffenden Tagesordnungspunkten noch inhaltlich Stellung nehmen zu können.

---

1) "Der Bundeskanzler wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestag ohne Aussprache gewählt". Vgl. hierzu oben, C I 4a)

Ausgangspunkt hat hier die schon bei den Erwägungen im Rahmen des Zutrittsrechts [1] erheblich gewordene Tatsache zu sein, daß Bundestag und Bundesregierung zwar getrennte eigenständige Verfassungsorgane sind, daß aber im parlamentarischen Regierungssystem dem Parlament im Beziehungsgefüge der Verfassungsorgane zueinander eine systemnotwendige Supremität zukommt, die auch in dem zwischen Bundestag und Bundesregierung bestehenden Kontakt- und Kooperationsbereich dann zu berücksichtigen ist, wenn dort konkurrierende Ansprüche aufeinandertreffen und Konfliktsituationen heraufbeschwören.

Für die vorliegende Frage bedeutet dies, daß grundlegende Beratungsbedingungen des Parlaments [2] - zu denen auch die Entscheidung gehört, über bestimmte Fragen eine Aussprache nicht stattfinden zu lassen - von der Bundesregierung jedenfalls dann zu respektieren sind, wenn hierdurch ihr jeweiliger, von diesen Bedingungen tangierter Anspruch (hier das Rederecht) in seinem Sinn und seiner grundsätzlichen Verwirklichungschance nicht beeinträchtigt wird.

Diese Erkenntnis stellt im Grunde nichts anderes dar als die an den Prämissen des parlamentarischen Regierungssystems orientierte Weiterentwicklung des schon im Konstitutionalismus anerkannten Satzes, daß das exekutive Rederecht seine selbstverständliche Grenze dort habe, wo es mit den Bedingungen eines geordneten Debattenablaufs im Widerspruch steht [3].

Hieraus folgt, daß bei einem geschäftsordnungsmäßig verfügten Ausschluß der Aussprache im Plenum den Regierungsvertretern nur dann ein Rederecht zukommen muß, wenn es sich einerseits um eine Frage handelt, die den Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich der Regierung in irgendeiner Weise überhaupt berührt -: nicht also bei rein parlamentsinternen Angelegenheiten, wie dies die Entscheidung über den Einspruch

---

1) Vgl. bes. oben, Abschnitt 3, B 3a) und S. 99

2) Also nicht etwa die bloßen Normen der GOBT an sich!

3) Vgl. oben, S. 38

gegen einen Ordnungsruf oder Ausschluß (Fall Ziff. 2) darstellt -, und andererseits die Regierung sonst keine Möglichkeit (gehabt) hätte, auf die Willensbildung bzw. die endgültige Sachentscheidung des Parlaments zu diesem Tagesordnungspunkt inhaltlich Einfluß oder zu ihr Stellung zu nehmen. Diese Möglichkeit ist aber bei allen (übrigen) genannten Fällen (Ziff. 1, 3 und 4) gegeben:

In der Fragestunde (Ziff. 1) ist es ja gerade die Regierung, die zu den gestellten Fragen ihre Auffassung darlegt.

Bei der Beratung eines Vorschlages des Vermittlungsausschusses (Ziff. 3) hatte die Regierung zuvor im Ausschuß die Möglichkeit, sich an den Beratungen zu beteiligen und die Fassung des Vorschlages selbst unmittelbar mit zu beeinflussen.

Bei der Entscheidung des Bundestages über einen Einspruch des Bundesrates schließlich (Ziff. 4) hat das Parlament die eingehende, zur ersten Verabschiedung des Gesetzes führende Sachdebatte bereits geführt; die Regierung konnte hier ihre Auffassung in vollem Umfang zur Geltung bringen. Es besteht also kein Anlaß, die hierzu sachlich abgeschlossene Willensbildung des Bundestages von seiten der Regierung erneut überprüfen lassen zu können.

Der Bundesregierung ist es also in jedem der ihren Kompetenzbereich berührenden Fälle in vollem Umfang möglich, die Entscheidung des Parlaments in legitimer Weise mit zu beeinflussen. Würde ihren Vertretern dann noch bei der Behandlung im Plenum das den Abgeordneten verwehrte Rederecht zugebilligt, diente es letztlich - zweckentfremdet - nur dazu, die Stimmabgabe der Abgeordneten nochmals im Sinne der Regierungsmeinung zu beeinflussen [1].

Die vom exekutiven Rederecht im parlamentarischen Regierungssystem zu erfüllende Funktion verlangt es demnach nicht, den Mitgliedern der Bundesregierung und ihren Beauftragten ein Rederecht auch in den Fällen zu gewährleisten, in denen der Bundestag die Aussprache zu den betreffenden Tagesordnungspunkten ausgeschlossen hat.

---

1) So auch Trossmann, Parlamentsrecht, S. 209

f) Das exekutive Rederecht und die zeitlich begrenzte Plenaraussprache

Zu den im oben genannten Sinne fundamentalen Beratungsbedingungen des Parlaments gehört auch die notwendige Beachtung des für die eigenen Beratungen aufgestellten Zeitplanes.

Während der Aspekt des naturgemäß alle - auch die parlamentarischen - Beratungen bestimmenden Zeitdrucks für die Beurteilung des exekutiven Rederechts unter den Gesichtspunkten: 'freie Wahl des Redezeitpunktes' und 'unbeschränkbares Rederecht' von Bedeutung war, stellt sich nun das Zeitproblem im Verhältnis zum Rederecht unter dem besonderen Blickwinkel der Fälle, in denen der Bundestag seine Beratungen zu bestimmten Anlässen zeitlich selbst genau begrenzt hat. Gemeint sind damit die Aktuelle Stunde [1], die Fragestunde [2] und die generelle Regelung der §§ 39 Abs. 1 i.V.m. 48 Abs.1 GOBT [3]. Die Bindung des Rederechts der Regierungsvertreter an die vom Bundestag beschlossenen zeitlichen Begrenzungen seiner Beratungen entspräche der festgestellten, im Interdependenzbereich zwischen Bundesregierung und Bundestag wirkenden Supremität des Parlaments in bezug auf die Gestaltung seiner fundamentalen Beratungsbedingungen. Eine solche Entscheidung stünde also mit den strukturellen Grundentscheidungen des parlamentarischen Regierungssystems in vollem Einklang.

Aber auch von dem, aus der parlamentarischen Verantwortlichkeit fließenden Anspruch der Regierungsmitglieder her, ihr politisches Handeln in erforderlichem Maße persönlich rechtfertigen zu können, wäre eine solche Bindung des exekutiven Rederechts unbedenklich.

Zum einen handelt es sich hier ohnehin in erster Linie um das Problem eines dieser Anforderung gerecht werdenden Modus

---

1) Vgl. Anlage 3 zur GOBT

2) Vgl. Anlage 2 zur GOBT

3) § 39 Abs. 1 GOBT: "Die Zeitdauer für die Aussprache über einen Gegenstand wird - in der Regel nach Vorschlag des Ältestenrates - vom Bundestag festgesetzt. Sie kann während der Beratung eines Gegenstandes geändert werden." Zu § 48 Abs. 1 GOBT vgl. oben, C I 2 b) = S. 168

der Redezeitverteilung. Dies Problem ist aber, was den Fall der nach § 39 Abs. 1 GOBT begrenzten Aussprache und die Aktuelle Stunde betrifft, wie dargelegt, durch die Übertragung entsprechender Entscheidungskompetenzen auf den Bundestagspräsidenten lösbar, ohne daß Sinn und Funktion des exekutiven Rederechts hierdurch beeinträchtigt würden. Für die auf dem steten Wechsel von Abgeordnetenfrage und Regierungsantwort aufgebaute Fragestunde stellt sich das Problem der Gewährleistung angemessener Regierungsredezeit erst gar nicht.

Zum anderen würde sich aber auch in dem einzigen dann noch als heikel übrig bleibenden - und auch schon praktisch gewordenen-Fall, daß ein Minister vom letzten, vor Ablauf der Beratungszeit zu Wort gekommenen Redner angegriffen wird, keine aus der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung zwingend folgende Notwendigkeit ergeben, dem Minister nochmals Gelegenheit zur Erwiderung einzuräumen. Der legitime Anspruch der Regierungsmitglieder, sich vor dem Parlament rechtfertigen zu können, setzt voraus, daß das Parlament tagt. Er umfaßt nicht die Rechtsmacht, auch verlangen zu können, daß das Parlament zusammentritt oder zusammenbleibt, um eine Rechtfertigung entgegenzunehmen. Dies bedeutet, daß der Rechtfertigungsanspruch nur als ein Recht verstanden werden kann, sich im Rahmen und im Verlauf der Debatte überhaupt rechtfertigen zu können. Er ist also auch nicht identisch mit einem Recht der Regierung auf das letzte Wort. Auf eine solche Befugnis läuft es jedoch hinaus, dem angesprochenen Regierungsvertreter noch nach Ablauf der Beratungszeit ein Recht zur Erwiderung und der damit vorhandenen erneuten Darlegung seines Standpunktes zu geben. Jede Debatte - jede politische zumal - ist in inhaltlicher Hinsicht nie eigentlich zu Ende. Jede Beendigung einer Diskussion ist ein von der Sache her willkürlicher Einschnitt. Allein die Zeitgrenze ist hier das einzig gerechte, weil neutrale Bestimmungskriterium. In dieser Situation dann der Regierung - und nur ihr - die Befugnis einzuräumen, die Zeitgrenze zur erneuten Darlegung ihrer Auffassung zu überspringen, wie dies in § 48 Abs. 1 GOBT geschieht, heißt,

Der Regierungsauffassung ein entscheidenderes Gewicht beizumessen als derjenigen, die ihr vom Parlament aus gegenübertritt [1]: eine Einschätzung, die historisch erklärbar wäre, jedoch von den dargelegten Grundentscheidungen des parlamentarischen Regierungssystems her auch deshalb nicht befriedigen kann, weil sie es der Regierung ermöglicht, sich über die in der Begrenzung der Beratungszeit liegende bewußte und auch wertende Entscheidung des Parlaments, seine Kontroll- und Informationsrechte zu dem bestimmten Tagesordnungspunkt (: Fall der Redezeitbegrenzung nach § 39 Abs. 1 S. 1 GOBT) oder generell (Aktuelle Stunde, Fragestunde) nur innerhalb dieser bestimmten zeitlichen Grenzen wahrnehmen zu wollen, hinwegsetzen kann.

Es ist daher von der Funktion des exekutiven Rederechts im parlamentarischen Regierungssystem her nicht nur unbedenklich, sondern vielmehr zu empfehlen, seine Ausübung an der jeweiligen vom Parlament festgesetzten Beratungszeit zu unterwerfen.

g) Das Recht zur Abgabe von Erklärungen (nicht: Regierungserklärungen) außerhalb der Tagesordnung.

Aufgrund der "jederzeit"-Fassung des Art. 43 Abs.2 S.1 GG ist Regierungsmitgliedern und ihren Beauftragten außerhalb der Tagesordnung das Wort zu Ausführungen jeder Art zu erteilen, also auch zu solchen, die nicht den Rang einer Regierungserklärung [2] beanspruchen. Von dieser Befugnis ist in der bisherigen Praxis des Bundestages nicht Gebrauch gemacht worden. Erklärungen außerhalb der Tagesordnung waren stets Regierungserklärungen [3].

Besteht demnach schon von der parlamentarischen Praxis her kein Bedürfnis nach einem solchen Recht, so fehlt es darüber hinaus aber auch an systematischen oder politischen Erfor-

---

1) Vgl. etwa Sten.Ber.BT I, S.6887,(168.Sitzg.v.16.10.1951); II,S.10920,(191.Sitz.v.7.2.1957); IV,S.8978,(178.Sitzg. v.7.4.1965); Fälle, in denen das nach § 48 Abs.1 GOBT korrekte Verhalten der Regierungsmitglieder aus eben diesen Gründen kritisiert wurde.

2) Vgl. oben, C I 5 b) = S. 185 Fn.3

3) Dies hat die Durchsicht der Sten.Ber.der Verhandlungen des Deutschen Bundestages von 1949 bis zum Jahresende 1972 ergeben.

dernissen, dem Minister die Möglichkeit zu geben, sich jederzeit mit Erklärungen oder Rechtfertigungen seiner Amtstätigkeit an das Parlament wenden zu können.

Für das Parlament als Kontrollinstanz ist es entscheidend, jederzeit in der Öffentlichkeit des Plenums über den grundsätzlichen Kurs der Regierungspolitik, wie er in Regierungserklärungen verbindlich zum Ausdruck gebracht wird, informiert werden zu können. Für Mitteilungen, die diesen Rang nicht erreichen, also Einzelfragen der ministeriellen Amtsführung betreffen, ist das Parlamentsplenum so lange nicht der geeignete Adressat, wie die in der Erklärung angesprochene Materie vom zuständigen Fachausschuß des Bundestages behandelt wird. Dies ist aber bis zur Überweisung an das Plenum und der dann erfolgenden Aufnahme in dessen Tagesordnung nicht der Fall. In den Ausschüssen bietet sich demnach die allein adäquate, genügende und zudem auch dem Ablauf des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren entsprechende Möglichkeit, den Standpunkt des Ministers zu aktuellen Fragen seines Ressorts darzulegen, und zwar vor den auch von ihrer Kontrollkompetenz her geeigneten Gremien des Parlaments [1].

Es besteht also keine funktional gebotene Notwendigkeit für ein Recht der Minister, auch außerhalb der Tagesordnung jederzeit Erklärungen vor dem Parlament abgeben zu können.

h) Ergebnis

Ausgehend von der Notwendigkeit der verfassungsrechtlichen Absicherung eines exekutiven Rederechts muß die Regierung im einzelnen die Möglichkeit haben, jederzeit - außerhalb und zu der Tagesordnung - Regierungserklärungen von beliebiger Dauer abgeben zu können.

In Aussprachen des Plenums ist es demgegenüber weder erforderlich, Regierungsmitgliedern und ihren Beauftragten das Recht der freien Wahl des Redezeitpunktes zu überlassen,

---

1) Vgl. oben, Abschnitt 3, III 3

noch ihnen ein vom Parlament zeitlich nicht beschränkbares Rederecht zu gewähren. Die Bestimmung von Zeitpunkt und Dauer der Rede können vielmehr unbedenklich der Entscheidung des Bundestagspräsidenten unterstellt werden. Dieser hat, unter Berücksichtigung des grundsätzlich gegebenen Redeanspruchs der Regierung, seine Entscheidungen an den in §§ 33 Abs. 1, 39 Abs. 2 GOBT niedergelegten Grundsätzen auszurichten.

Hat das Parlament zu einem Tagesordnungspunkt die Aussprache geschäftsordnungsmäßig ausgeschlossen, so ist es nicht erforderlich, einem Regierungsvertreter hierzu noch das Wort erteilen zu können. Ebenso wenig besteht die Notwendigkeit, es Regierungsmitgliedern zu ermöglichen, außerhalb der Tagesordnung des Plenums Erklärungen, die nicht Regierungserklärungen sind, abgeben zu können.

Schließlich empfiehlt es sich, die Argumentationseinheit von Regierung und Regierungsparteien im Plenum in der Form zu berücksichtigen, daß die Redezeit der Regierungsmitglieder auf diejenige der Mehrheitsfraktionen angerechnet, jedoch dieser Regierungsmehrheit ein Redezeitkontingent zugebilligt wird, das jenes der Oppositionsparteien um einen circa fünfprozentigen 'Regierungsbonus' übersteigt.

II. Das Rederecht der Bundesratsmitglieder und ihrer Beauftragten

1. Problemlage

Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG räumt auch den Bundesratsmitgliedern und ihren Beauftragten ein jederzeitiges Rederecht ein.

Wenngleich hiervon im Plenum (wie auch überwiegend in den Ausschüssen) des Bundestages in nur verhältnismäßig geringem Umfang Gebrauch gemacht wird, so ist doch auch hier die absolute Ausgestaltung dieses Rechts in Form des "jederzeit" - besonders in bezug auf Dauer und Zeitpunkt von Reden der Bundesratsvertreter - im Plenum des Bundestages ähnlich

kritisiert worden wie das exekutive Rederecht [1]. Dies macht es notwendig, auch das Rederecht des Bundesrates unter den zum exekutiven Rederecht genannten Gesichtspunkten kritisch zu überprüfen [2].

2. Die Funktion des Rederechts der Bundesratsmitglieder und ihrer Beauftragten

Obwohl Bundesregierung und Bundesrat weder miteinander vergleichbare Verfassungsorgane sind, noch eine vergleichbare Stellung gegenüber dem Bundestag einnehmen, kann hier doch weitgehend auf das zum exekutiven Rederecht Ausgeführte verwiesen werden. Was dort zur Wahl des Redezeitpunktes, zum Rederecht außerhalb der Tagesordnung und bei geschäftsordnungsmäßigem Ausschluß der Aussprache dargelegt wurde, muß erst recht gelten für die Bundesratsmitglieder, die für ihr politisches Handeln dem Bundestag gegenüber nicht persönlich verantwortlich sind und nicht die politische Führung der für die Durchführung von Bundestagsgesetzen zuständigen Bundesbehörden darstellen, sondern Vertreter eines Verfassungsorgans sind, das nach Art. 50 GG es den Ländern lediglich ermöglichen soll, bei der Gesetzgebung (und Verwaltung) des Bundes 'mitzuwirken'.

Dieses Mitwirkungsrecht wird jedoch in keiner Weise gefährdet, es werden umgekehrt nur die Zusammenarbeit belastende Konfliktherde beseitigt, wenn das Rederecht des Bundesrates den genannten Begrenzungen unterworfen wird.

Problematischer erscheint die Zulässigkeit einer zeitlichen Beschränkung des Rederechts der Bundesratsvertreter.

Wenngleich umstritten ist, in welcher Eigenschaft die Bundesratsvertreter gemäß Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG im Bundestag

---

1) Vgl. z.B. Sten.Ber.BT IV, S. 8777 (C), 8787; VI, S. 5951 (A) f.

2) Auch hier kann die Analyse wieder - aus den oben dargelegten Gründen - auf das Rederecht im Plenum des Bundestages beschränkt werden. (Vgl. S. 184 Fn. 3)

von ihrem Rederecht Gebrauch machen dürfen: ob nur als Repräsentanten des Bundesrates oder auch im jeweiligen Länderinteresse [1], so soll doch in jedem Fall hier im Parlament ein Standpunkt vertreten werden können, der sich nach seinem politischen und interessemäßigen Bezugspunkt - zumindest in der Regel - deutlich von der politischen Argumentation der Parlamentsabgeordneten unterscheidet. Hier wird also in der Tat ein gegenüber dem Gesamtparlament eigenständiger Standpunkt vorgetragen, der nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts [2] zur Gewährung eines zeitlich vom Parlament nicht beschränkbaren Rederechts zwingen könnte.

Grundlage der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts ist aber nicht nur ein letztlich politisch motiviertes, sondern auch ein funktional bedingtes Spannungsverhältnis zwischen beiden betroffenen Verfassungsorganen. Ein solches, bei Bundestag und Bundesregierung durch die Stichworte

---

1) Letzteres ist ständige, auch vom Bundesrat nie gerügte Praxis sowohl im Plenum wie in den Ausschüssen des Bundestages; vgl. z.B. Sten.Ber.BT I, S. 3919 (C); II, S. 1261 (D), 11530 (A); III, S. 599 (A), 610 (B); IV, S. 5391 (B); VI, S. 4248
v. Mangoldt, Anm. 3 zu Art. 43 hält sie für verfassungskonform;
a.A. H. Schäfer, Bundesrat, S. 5, 58 f. und
v. Mangoldt-Klein, Anm. IV, 1 zu Art. 43, die aus der Abweichung des Art. 43 GG von der Fassung des Art. 33 Abs. 2 S. 2 WRV: "Die Länder sind berechtigt ... Bevollmächtigte zu entsenden, die den Standpunkt ihrer Regierung ... darlegen" schließen, daß die Bundesratsmitglieder nur die Meinung (der Mehrheit) des Bundesrates vertreten dürfen. Nur diese Ansicht dürfte - trotz der entgegenstehenden Praxis - mit Art. 50 GG vereinbar sein, wonach die Länder durch den Bundesrat an Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirken. Die gesetzgeberische Willensbildung im Bund soll also, soweit sie auf den Ländern beruht, nur vom Bundesrat in seiner Gesamtheit ausgehen können. Mit der Entscheidung im Bundesrat sind die Ländereinzelrechte und Initiativen gefiltert, konsumiert und zu einer einheitlichen Willensentscheidung des Bundesorgans 'Bundesrat' geworden. Das Vorbringen der Ländermeinungen im Bundestag kann daher nur ein unzulässiges Wiederaufrollen der im Bundesrat bereits verbindlich abgeschlossenen Diskussion sein.

2) BVerfGE 10, 4 (17)

Exekutive - Legislative, Kontrollrecht - Parlamentarische Verantwortlichkeit gekennzeichnetes funktionales Spannungsverhältnis besteht zwischen Bundestag und Bundesrat nicht. Ihr Verhältnis wird vom Mitwirkungsrecht des Bundesrates an der Gesetzgebung des Bundestages bestimmt. Das Rederecht der Bundesratsvertreter soll also gewährleisten, daß föderative Gesichtspunkte schon bei den Beratungen des Bundestages angemessen berücksichtigt werden. Ist es von daher schon eine eher auf im Parlament gleichberechtigte Mitberatung abzielende Kompetenz, die keinerlei auf prinzipielle Unbeschränkbarkeit drängenden Kampfcharakter aufweist, so spricht entscheidend gegen die Notwendigkeit eines vom Bundestag zeitlich nicht zu begrenzenden Rederechts des Bundesrates die Tatsache, daß das Grundgesetz den durch den Bundesrat auf die Bundesgesetzgebung einwirkenden Auffassungen, unabhängig von der Art und Weise, wie sie im Bundestag vertreten werden, im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine gegenüber der Geltendmachung im Bundestag ungleich wirksamere, eigenständige Kraft beimißt, welche in der Lage ist, den vom Parlament bereits verabschiedeten Gesetzentwurf noch inhaltlich zu verändern, ihn zu verzögern oder ganz zu Fall zu bringen (vgl. Art. 77, 78 GG).

Unzutreffend wäre es allerdings, hieraus zu schließen, daß dem Rederecht des Bundesrates im Bundestag überhaupt keine echte Funktion zukomme. Allein als Möglichkeit, durch frühzeitige Darlegung der im Bundesrat für wichtig gehaltenen Kriterien die Entscheidung des Bundestages so beeinflussen zu können, daß - im Interesse schneller und effektiver Gesetzgebung - ein Vermittlungsverfahren oder der Einspruch vermieden wird, kommt ihm schon eine wesentliche Bedeutung zu.

Die vom Grundgesetz institutionell verankerte Berücksichtigung der Länder- bzw. Bundesratsmeinung auch außerhalb ihrer Geltendmachung im Bundestag berechtigt jedoch zu dem Schluß, daß wohl kaum durchschlagende Bedenken dagegen bestehen können, den Darlegungen der Bundesratsmitglieder im Parlament gewisse zeitliche Beschränkungen aufzuerlegen.

Ohne daß damit Sinn und Funktion des Bundesratsrederechts beeinträchtigt würde, könnten so auch hier die den parlamentarischen Beratungsablauf belastenden Konflikte um das Rederecht vermieden werden. Ist eine zeitliche Beschränkung der Redezeit der Bundesratsmitglieder also im Grundsatz unbedenklich, so bestehen auch keine durchgreifenden Einwendungen gegen die Bindung des Rederechts an die vom Bundestag für seine Aussprachen beschlossenen Zeitgrenzen. Was schließlich die Anrechenbarkeit der Reden betrifft, so wird sie auch hier befürwortet [1], und zwar in dem Sinn, daß die von dem Bundesratsvertreter beanspruchte Redezeit vom Redezeitkontingent derjenigen Partei abzuziehen ist, der der Redner angehört.

Diese Auffassung ist abzulehnen. Sie wird weder dem Grundgesetz gerecht, noch entspricht sie der Verfassungswirklichkeit.

Mit der Konzipierung des Bundesrates als einem föderativen, der Geltendmachung der Länderinteressen, nicht aber parteipolitischen Gesichtspunkten dienenden Verfassungsorgan des Bundes [2], steht eine parteipolitisch motivierte Inanspruchnahme der dem Bundesratsmitglied verliehenen Rechte im Widerspruch. Die geforderte Anrechnung setzt einen solchen - verfassungswidrigen - Gebrauch des Rederechts jedoch gerade voraus. Er würde auch im Widerspruch zu der im Bundestag herrschenden Praxis stehen. Wenngleich das Ergebnis der Intervention eines Bundesratsvertreters (das 'Ja' oder 'Nein' zum Beratungsgegenstand) in der Regel mit der Stellungnahme seiner Partei im Bundestag übereinstimmt, so steht doch stets die vom Länder- oder Bundesratsinteresse her geführte Argumentation im Mittelpunkt der Erklärungen, die daher nur in ganz seltenen - und dann gerügten - Ausnahmefällen den Charakter einer parteipolitischen Streithilfe tragen [3].

Die Anrechnung der Redezeiten der Bundesratsvertreter auf die entsprechenden Parteikontingente ist daher auch von der Praxis im Bundestag her nicht gerechtfertigt.

---

1) So Gillessen, aaO

2) Vgl. Maunz-Dürig, Anm. 1, 5, 6, 25 zu Art. 50 m.w.N.

3) Vgl. z.B. Sten.Ber.BT III, 608 (D) f.; III, S. 2069 (D)

3. Ergebnis

Die vom Rederecht des Bundesrates im Bundestag zu erfüllende Funktion erfordert es nicht, den Vertretern dieses Verfassungsorgans ein in jeder Beziehung 'jederzeitiges' Recht auf Gehör im Bundestag zu gewährleisten. Das Rederecht kann vielmehr in gleichem Umfang beschränkt werden wie das exekutive Rederecht [1]. Die Anrechnung der von einem Bundesratsvertreter im Plenum in Anspruch genommenen Redezeit auf ein seiner Partei im Bundestag zugeteiltes Kontingent an Redezeit ist jedoch nicht zulässig.

III. Schlußfolgerung und Formulierungsvorschlag

Die im Bundestag zum Rederecht der Mitglieder und Beauftragten von Bundesregierung und Bundesrat aufgetretenen Unzuträglichkeiten und Konflikte lassen sich nur durch eine grundsätzliche Unterstellung des Rederechts unter die zeitlichen Beratungsbedingungen des Bundestages sowie die Bindung an den vom Parlament bestimmten jeweiligen sachlichen Beratungsinhalt vermeiden.

Dem steht in der geltenden Fassung des Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG das Wort "jederzeit" entgegen [2].

Die Analyse der Funktionen des Rederechts im Beziehungsfeld der beteiligten Verfassungsorgane untereinander hat jedoch ergeben, daß ein 'jederzeitiges' Recht auf Gehör nur in bezug auf Regierungserklärungen notwendig ist, deren Abgabe

---

1) Vgl. oben, C I 5 b)

2) Dies gilt, entgegen der Ansicht der Abgeordneten Schoettle und Hofmann (Sten.Ber.BT V, S. 13303 (D), 13304 (D) f.) auch für die zeitliche Beschränkbarkeit der Regierungsreden. Die Auffassung der Abgeordneten, Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG sei interpretativ dahin einschränkbar, daß auch die Minister der Redeordnung des Bundestages unterworfen werden können, ist mit dem "jederzeit" dieser Bestimmung unvereinbar, wonach die Regierungs(und Bundesrats)vertreter ihrem Wortentzug nach Ablauf der Redezeit eben mit ihrem "jederzeitigen" Rederecht begegnen könnten. Zutreffend Abgeordneter Genscher, Sten.Ber.BT V, S. 13304(A).

innerhalb und außerhalb der Tagesordnung zu jedem Zeitpunkt möglich sein muß, im übrigen jedoch ein Wegfall des "jederzeit" Sinn und Funktion der Redekompetenzen nicht beeinträchtigt, zugleich aber die im Interesse einer Konfliktvermeidung notwendigen Beschränkungen zuläßt.

Für die Frage einer diesem Ergebnis gerecht werdenden textlichen Fassung des Rederechts ergibt sich also das Problem, daß eine Aufnahme des "jederzeit" in die Verfassung zwar dem für Regierungserklärungen erkannten Erfordernis gerecht wird, die erstrebenswerten Beschränkungen des Rederechts jedoch verhindert, und umgekehrt, die Streichung des "jederzeit" letztere zwar zuläßt, aber erstgenannten Anforderungen nicht genügt. In der hier erforderlichen Abwägung erscheint die Beseitigung der vielen, sich aus dem absoluten Anspruch des 'jederzeit' ergebenden Unzuträglichkeiten - die letztlich nichts anderes dokumentieren als den vom parlamentarischen Regierungssystem her bedingten und von ihm auch geforderten Wandel der Gewalten in ihrem Verhältnis zueinander - eindeutig vorrangig vor der Absicherung des unbeschränkten Rechts zur Abgabe von Regierungserklärungen. Dies umso mehr, als auch eine nur geschäftsordnungsmäßig erfolgende Verankerung des hierzu erforderlichen (unter diesem Aspekt auch von keiner Seite angegriffenen) "jederzeitigen" Rederechts aufgrund der interpretativ stets mit zu berücksichtigenden systembedingten Funktionen eines Rechts auch von einem im Grundgesetz nur 'einfach' gewährten Rederechts weitgehend mit abgesichert wäre [1].

Soll demnach vorliegend - ganz im Sinne der vom Abgeordneten Gröber in der Weimarer Nationalversammlung gemachten Ausführungen [2] - die Streichung des 'jederzeit', für Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG also die Fassung:

"Sie müssen gehört werden"

vorgeschlagen werden, so führte freilich dies nur dann zu den damit angestrebten Konsequenzen, wenn diese Rechts-

---

1) Vgl. oben, C I 5 a) a.E.

2) Vgl. oben, S. 42 f.

änderung auch in der parlamentarischen Praxis durchgesetzt würde und nicht, wie dies im Weimarer Reichstag in bezug auf Art. 33 Abs. 3 WRV der Fall war, das gestrichene 'jederzeit' alsbald interpretativ wieder zur vollen Geltung gebracht würde [1].

Für die Geschäftsordnung des Bundestages würden sich aufgrund der vorgeschlagenen Streichung des "jederzeit" von Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG folgende Änderungen ergeben:

- Dem § 39 Abs. 3 GOBT wäre als Satz 3 anzufügen: 'Dies gilt nicht für Mitglieder und Beauftragte der Bundesregierung und des Bundesrates'.
- In § 47 GOBT wäre das Wort 'jederzeit' zu streichen. Anzufügen wäre ein Satz 2 folgenden Inhalts: 'Regierungserklärungen können jederzeit abgegeben werden.'
- § 48 Abs. 1 und Abs. 2 würden entfallen.
- § 48 Abs. 3 wäre dahin zu ändern, daß der erste Halbsatz etwa lauten müßte: "Gibt ein Mitglied oder Beauftragter der Bundesregierung außerhalb der Tagesordnung eine Regierungserklärung ab, so ...".
- In der Anlage 3 zur GOBT (Aktuelle Stunde) wäre Ziff. 3 Abs. 1 zu streichen. Ausgehend von der schon jetzt bestehenden Zusage der Regierungsmitglieder, nicht länger als fünf Minuten zu sprechen, könnte die gegenwärtige Form der Aktuellen Stunde durch die - als neuer Abs. 1 einzufügende- Festsetzung der Aussprachendauer auf neunzig Minuten übernommen werden.
- Schließlich wäre in Ergänzung hierzu die Anrechnung der Regierungsredezeit und Aufteilung der Gesamtredezeit nach dem vorgeschlagenen Modus vorzusehen - zweckmäßigerweise als neuer § 39 Abs. 1a GOBT.

---

1) Vgl. oben, S. 44

Gesamtergebnis

Die Untersuchungen haben gezeigt, daß in der Entwicklung und in dem jeweiligen Verständnis der heute in Art. 43 GG zusammengefaßten Rechte sich in besonders markanter Weise die Herausbildung und Entfaltung des parlamentarischen Regierungssystems in Deutschland widerspiegelt.

Gleichzeitig wurde aber auch deutlich, daß der seit den Anfängen des Konstitutionalismus fast unverändert gebliebene Wortlaut dieser Rechte in seiner Allgemeinheit einerseits (Zutritt zu "den" (= allen) Ausschüssen des Bundestages), in seiner Absolutheit andererseits ("jederzeitiges" Rederecht) nur noch bedingt geeignet ist, dem gewandelten, differenzierten Verhältnis der Gewalten zueinander noch gerecht zu werden. Dies führt u.a. zu der Forderung nach Ausschluß des Zutrittsrechts zum Untersuchungs- und Wahlprüfungsausschuß und zu dem Erfordernis, das 'jederzeit' des Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG zu streichen. Letzteres erwies sich als notwendig, um die besonders im Bereich des exekutiven Rederechts bestehende Diskrepanz zwischen Verfassungsnorm und der von den Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems gekennzeichneten Verfassungswirklichkeit zu überwinden.

Für das im Rahmen der Entwicklung des Parlamentarismus besonders bedeutsame Zitierrecht kam es vor allem darauf an, seine gegenwärtige Funktion zu ermitteln. Der festgestellte kontinuierliche Bedeutungsschwund dieses Rechts konnte jedoch nicht nur als positives Zeichen im Sinne einer befriedigenden Präsenz der Regierung bei parlamentarischen Beratungen gewertet werden. Die Rolle des hier 'in die Bresche springenden' Parlamentarischen Staatssekretärs wurde analysiert und für nicht ganz unbedenklich erachtet. Freilich war auch hier - wie stets - zwischen dem Plenum des Bundestages und den Ausschüssen zu unterscheiden, wo das Zitier- und Rederecht - im Gegensatz zum Zutrittsrecht - heute kaum als Problem in Erscheinung treten.

Infolge der Grundsätzlichkeit des Themas, das eine Analyse der Rechte des Art. 43 GG nach allen Seiten hin notwendig machte, konnte schließlich eine Reihe von systematischen Unklarheiten - vor allem auch in bezug auf den Bundesrat - und Geschäftsordnungsfragen behandelt werden, deren Klärung zur Darstellung der doch beträchtlichen Tragweite der mit Art. 43 GG in Zusammenhang stehenden Problematik diente.

Lebenslauf

Am 3. Juni 1942 wurde ich als Sohn des Kaufmanns Klaus Schönfeld und seiner Ehefrau Anne, geb. Sleumer, in Shanghai/China geboren.

Meine Schulzeit begann ich 1948 in dem Schweizer Internat 'Ecole d'Humanité' und setzte sie im Herbst 1950 in dem hessischen Internat 'Die Odenwaldschule' fort, wo ich im März 1961 die Reifeprüfung bestand.

Nach Absolvierung meines Grundwehrdienstes (April 1961 bis Juni 1962) studierte ich von Herbst 1962 bis Sommer 1967 Rechtswissenschaft an den Universitäten Hamburg, Berlin und Bonn. Am 15. Oktober 1967 bestand ich die erste juristische Staatsprüfung.

Nach einer fünfmonatigen Arbeits-Stage in der Rechtsabteilung einer belgischen Import-Export-Firma in Brüssel begann ich im März 1968 im Oberlandesgerichtsbezirk Köln meine Referendarzeit, die ich im Juni 1971 mit der vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf abgelegten zweiten juristischen Staatsprüfung abschloß.

Von Oktober 1971 bis zur Gewährung eines Promotionsstipendiums nach dem Graduiertenförderungsgesetz im April 1972 war ich Assistent des Bundestagsabgeordneten Dr. Hans de With in Bonn.

Köln, im Dezember 1972

Druck: Richard Schwarzbold, 5305 Witterschlick b. Bonn